

SOCIAL SCIENCES AND BUSINESS STUDIES

TUIJA NUMMELA

Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä

PUBLICATIONS OF THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND
Dissertations in Social Sciences and Business Studies



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

ASIAKKAAN ASEMA JA OIKEUKSIEN TOTEUTUMI- NEN AIKUISSOSIAALITYÖSSÄ

The Position and Rights of Clients in Social Work for Adults

TUIJA NUMMELA

*Asiakkaan asema ja
oikeuksien toteutuminen
aikuissosiaalityössä*

Publications of the University of Eastern Finland
Dissertations in Social Sciences and Business Studies
No 17

Itä-Suomen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta
Kuopio
2011

Kopijyvä
Kuopio, 2011
Sarjan vastaava toimittaja: FT Kimmo Katajala
Myynti: Itä-Suomen yliopiston kirjasto

ISBN: 978-952-61-0364-8
ISSN: 1798-5749
ISBN: 978-952-61-0365-5 (PDF)
ISSN: 1798-5757 (PDF)
ISSNL: 1798-5749

ABSTRACT

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

Faculty of Social Sciences and Business Studies

Department of Social Sciences

Social Work

TUIJA NUMMELA: The Position and Rights of Clients in Social Work for Adults

Academic dissertation

Dissertation Advisors: SocSciD, Lecturer Raija Väisänen and SocSciD, professor Juha Hämäläinen

Year 2011

Social welfare work has a long tradition among adults; however, the concept of adult social welfare work has been specifically defined in the 21st century. The purpose of this study is to clarify the status of the individual in adult social work, to find out if the rights of adults are being upheld, and to review their position as consumers. The research material consists of interviews of social welfare officials, social workers in adult service provision, and clientship in social services. This research is based on the theory of adult social welfare work.

The research material was compiled by interviewing full time social welfare officials (theme interview, n=5), arranging group interviews of social workers in adult services from five (5) communities (group interview n=24), interviewing social worker teams (theme interview, n=9), and by interviewing individual adult social service clients from one (1) community (theme interview, n=13). Additional source material was found through examination of the living allowance programs from 5 different cities, the Finnish Internet pages for social welfare regarding adults, and a questionnaire targeted at directors in social work for adults about the process of appealing a decision based on the living allowance legislation. Interviews were analyzed using qualitative content analysis.

The research revealed that individual adult social service clients are not largely aware of their social rights, nor does the social welfare system make those rights known. Clients expect from social welfare officials equality, clarification of their social rights, and an understanding of the larger view of the client's situation. Flaws in the living allowance system bring negative feedback to the social welfare officials. Also, client centred service provision does not appear to be well sustained. For the individual social worker, problems with clientship complicate their work. Personal client-oriented service is provided, but through screening with unclear criteria. Within the dimensions of adult social welfare work must be found object clientship, service needs definition, service approaches, and clientship encounters. For welfare officials dimensions of clientship emphasize service clientship and consumer clientship.

This study produced new information on the conditions of fulfillment of the social welfare rights of clients. Client orientation in welfare services consists of encounters and interactions with the client. An individual client requires information on social welfare services and on the client's social welfare rights, even before becoming a consumer of those services. Taking both the client's personal and the officials' networks into account, making client's social rights visible and defending them is an important part of clientship. To develop adult social welfare services further, an increase in service oriented work ethics is required as well as improving online services and other co-operative approaches. Further research is needed to collect data on changes in client well-being and in the visibility of achievements in social welfare work.

Keywords: adult social welfare work, living allowance, basic income security, clientship, client position, social rights, research about adult social welfare work.

TIIVISTELMÄ

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

Yhteiskuntatieteiden laitos

Sosiaalityö

TUIJA NUMMELA: Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä.

Väitöskirjatutkimus

Tutkimuksen ohjaajat: YTT, lehtori Raija Väisänen ja YTT, professori Juha Hämäläinen

Vuosi 2011

Aikuisten parissa tehtävällä sosiaalityöllä on pitkät perinteet, Aikuissosiaalityö käsitteenä ja työmuotona jäsentynyt erityisesti 2000-luvulla. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa aikuissosiaalityön asiakkaiden asemasta ja oikeuksien toteutumisesta. Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman kuvaajina ovat sosiaaliasiamiehet, aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijät ja asiakkaat. Tämä tutkimus kiinnittyy aikuissosiaalityön kenttään.

Tutkimusaineisto koottiin päätoimisilta sosiaaliasiamiehiltä (teemahaastatteluna $n = 5$), viiden kaupungin aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijöiltä (ryhmähaastatteluna $n=24$) ja sosiaalityöntekijätyöpareilta (teemahaastatteluna $n = 9$) sekä yhden kaupungin aikuissosiaalityön asiakkailta (teemahaastatteluna $n=13$). Lisäksi dokumenttiaineistoina olivat viiden kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeet, aikuissosiaalityön internet-sivut sekä aikuissosiaalityön esmiesten kyselyaineisto koskien toimeentulotukipäätösten muutoksenhakumenettelyä. Haastatteluaineistot ja dokumenttiaineistot analysoitiin laadullisella sisällönanalyysillä.

Aikuissosiaalityön asiakkaat eivät ole tietoisia omista oikeuksistaan, eikä palvelujärjestelmään tuo niitä aktiivisesti esille. Asiakkaat odottavat työntekijältä tasavertaisuutta, tietoa oikeuksista ja asiakkaan kokonaistilanteen ymmärtämistä. Toimeentulotukea saavan asiakkaan oikeuksien toteutumisen esteet välittyvät sosiaaliasiamiehille yhteydenottoina, kun palvelujärjestelmä ei kohtaa asiakasta. Myöskään sosiaalityön palvelukulttuuri ei tue asiakaslähtöisyyttä. Sosiaalityöntekijälle asiakkaan aseman ongelmakohdat näyttäytyivät työtä hankaloittavina reunaehtoina. Henkilökohtaisen asiakkuuden saaminen tapahtuu valikoinnin kautta, mutta asiakkuuden saamisen kriteerit eivät ole selkeät. Aikuissosiaalityön asiakkuuden ulottuvuuksissa on löydettävissä kohdeasiakkuutta palvelutarpeen määrittelyssä, kuluttaja-asiakkuutta palvelutapahtumassa ja palveluasiakkuutta kohtaamisessa. Sosiaaliasiamiehen asiakkuuden ulottuvuudet painottuvat palveluasiakkuuteen ja kuluttaja-asiakkuuteen. Sosiaaliasiamiehen asiakkuudessa korostuu myös asiakkaan oikeuksien esille tuominen.

Tutkimus tuotti uutta tietoa asiakkaan oikeuksia toteuttavan asiakkuuden edellytyksistä. Kohtaavan ja osallistavan asiakkuuden keskiössä ovat asiakkaan kohtaaminen ja palvelutapahtuma. Asiakas tarvitsee tietoa palveluista ja oikeuksista jo ennen asiakkuutta. Asiakkaan omien ja viranomaisverkostojen huomioimien, asiakkaan oikeuksien näkyväksi tekeminen ja puolustaminen ovat tärkeä osa asiakkuutta. Aikuissosiaalityön kehittäminen edellyttää palveluohjauksellisen työotteen vahvistamista, sähköisten palvelujen ja muiden asiakkaan osallisuutta tukevien työmuotojen kehittämistä ja juurruttamista. Jatkotutkimuksena tarvitaan tietoa sekä asiakkaan hyvinvoinnin muutoksista että sosiaalityön tulosten näkyvyydestä.

Yleinen suomalainen asiasanasto (YSA) : aikuissosiaalityö, toimeentulotuki, vähimmäisturva, asiakkuus, asiakkaan asema, sosiaaliset oikeudet, aikuissosiaalityön tutkimus

ESIPUHE

Tutkimustyö on kulkenut mukanani vuosia. Pitkään sosiaalialan käytännön työtä tehneelle sosiaalityön ammatillisen lisensiaatin tutkinnon suorittaminen oli innostavaa ja tuotti suurta uuden oppimisen iloa. Jatko-opintojeni piti jäädä siihen, mutta toisin kävi. Väitöskirjatutkimukseni ohjaaja VTT Raija Väisänen antoi minulle Kaakkois-Suomen aikuissosiaalityön sisältöä koskevan aineiston ja pyysi silmäilemään sitä. Siitä lähti aikuissosiaalityön asiakkaan asemaa koskeva väitöskirja liikkeelle. Tutkiva oppiminen on ollut osa omaa ammattityötäni Saimaan ammattikorkeakoulun sosiaalialan yliopettajana. Niinpä tutkimus ja arkityö ovat kulkeneet rinnakkain, tukeneet toisiaan ja vahvistaneet ammatillista osaamista. Vaikka tutkimustyö on ollut yksinäistä puurtamista, olen saanut samaan aikaan olla mukana Kaakkois-Suomen aikuissosiaalityön kehittämishankkeissa. Se on mahdollistanut jatkuvan dialogin alan ammattilaisten kanssa ja pitänyt yllä uskoani työn valmistumiseen.

Väitöskirjani etenemiseen ovat vaikuttaneet monet henkilöt, joita haluan kiittää. Erityisesti haluan kiittää työni ohjaajia YTT professori Juha Hämäläistä ja YTT lehtori Raija Väisästä. Ohjaajina olette olleet toisianne täydentävä työpari, jonka työskentelystä olen oppinut paljon. Suurimmat kiitokset kannustavasta ohjauksesta ja joustavuudesta ohjaustapaamisten paikkoja myöten. Työni ohjaajina olette antaneet oikea-aikaisesti tukea, kun tutkimusprosessi on tuntunut vaikealta. Kiitos vahvasta luottamuksesta.

Esitarkastajiani VTT dosentti Riitta Haverista Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta ja YTT professori Petri Kinnusta Lapin yliopistosta kiitän paneutumisesta työhöni, rakentavasta palautteesta ja korjausehdotuksista. Kielenhuollosta kiitän FM Tarja Lakkaa ja opinnäytetyön raportin viimeistelystä palvelusihteeri Anna-Liisa Mustoa.

Kiitän tutkimukseeni jo aikaisemmin osallistuneita sosiaaliasiamiehiä. Te annoitte aiheen jatkaa tutkimusta. Haluan kiittää Imatran, Kouvolan, entisen Kuusankosken, Kotkan ja Lappeenrannan aikuissosiaalityön esimiehiä. Te olette mahdollistaneet tutkimuksen käytännön toteuttamista omissa organisaatioissanne. Kiitän lämpimästi sosiaalipalvelupäällikkö Heikki Hirvosta, johtava sosiaalityöntekijä Ritva Varista Lappeenrannasta, sosiaalityönjohtaja Sirpa Koistista Imatralta ja johtava sosiaalityöntekijä Ilse Mikkosta Kouvolasta. Kehittämishankkeen kautta olen päässyt kurkistamaan aikuissosiaalityön sisälle. Erityisesti kiitän aikuissosiaalityön henkilökuntaa kaikissa työyhteisöissä. Yhteinen kehittämistyö on vahvistanut motivaatiotani saada aikuissosiaalityön asiakkaan ääni kuuluville. Kiitän näiden viiden kaupungin aikuissosiaalityöntekijöitä, jotka olette osallistuneet tutkimukseen ja tuoneet työnne kautta kuuluville myös asiakkaan äänen. Kiitos tutkimukseeni osallistuneille asiakkaille. Toivottavasti olen osannut välittää äänenne kunnioittavalla tavalla.

Saimaan ammattikorkeakoulu on työyhteisönä jatko-opiskeluun kannustava ja tutkimustyötä mahdollistava. Arkityö tiedon ja tietämyksen parissa innostaa hakemaan omia rajojaan. Saimaan ammattikorkeakoulua kiitän mahdollisuudesta käyttää tutkimuksen solmukohdissa aikaa oman tutkimuksen eteenpäin viemiseen. Opettajakollegoiden ja johdon tuki on ollut voimavara. Haluan kiittää niistä lukuisista keskusteluista ja tuskan jakamisen hetkistä vuosien aikana, kun oma jaksaminen on ollut koetuksella.

Taloudellisesta tuesta kiitän William ja Ester Otsakorven Säätiötä ja Itä-Suomen yliopistoa sekä Saimaan ammattikorkeakoulua saamastani työajasta.

Väitöskirjaprosessiini on liittynyt läheisen ihmisen kuolema. Tutkimukseni ja elämä-nimiset syventävät opinnot ovat viimeiset vuodet kulkeneet rinnakkain. Haluan kiittää teitä kaikkia läheisiä ystäviäni, jotka olette jaksaneet kuunnella ja kulkea rinnalla. Teille kaikille kuuluu suuri kiitos, että tutkimustyöni valmistui.

Yhden ihmisen elämään ei mahdu kovin suurta luokkaretkeä hyvinvointiyhteiskuntaan. Vanhemmillani oli tärkeä päämäärä suoda lapsille mahdollisuus opiskella, jota heillä itsellään ei ollut. Kiitän äitiäni ja jo edesmennyttä isääni tästä mahdollisuudesta. Tutkimusraportti on siitä pieni kiitos. Kiitän myös kaikkia läheisiääni läsnäolosta ja tuesta. Omistan tämän kirjan tyttärelleni Ilonalle, Aliisalle ja Helmi-Leenalle. Kulkekaa määrätietoisesti ja tinkimättä elämässä niitä asioita kohti, joita pidätte tärkeinä.

Lappeenrannassa, loppiaisenä 6.1.2011

SISÄLTÖ

JOHDANTO	9
1 TUTKIMUKSEN TAUSTA, TARKOITUS JA TEHTÄVÄT	11
1.1 Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman tutkimustarve	11
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tehtävät	14
2 SOSIAALIHUOLLON ASIAKKAAN ASEMA AIKUISSOSIAALITYÖSSÄ	16
2.1 Aikuissosiaalityön asiakkaan yhteiskunnallinen paikka	16
2.2 Aikuissosiaalityön toimintaympäristö ja asiakkuus	22
2.3 Asiakaslähtöisyys toimintaperiaatteena	27
2.4 Asiakkaan juridis-hallinnollinen asema	33
2.4.1 Lainsäädännölliset oikeudet	33
2.4.2 Sosiaalityötä ohjaavat periaatteet	47
2.4.3 Sosiaalityön ohjeet ja käytännöt	51
2.4.4 Hyvä hallinto	54
2.4.5 Kohtaaminen	60
2.5 Yhteenveto asiakkaan asemasta aikuissosiaalityössä	63
3 TUTKIMUKSEN LÄHESTYMISTAPA JA TOTEUTUS	66
3.1 Laadullinen lähestymistapa	66
3.2 Aineistot ja niiden keruu	68
3.3 Aineistojen analyysi	74
3.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	79
4 TUTKIMUSTULOKSET	84
4.1 Asiakkaan odotukset ja ongelmat	84
4.2 Sosiaaliasiamiehet asiakkaan aseman tulkitsijoina	95
4.3 Sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kohtaaminen	104
4.3.1 Asiakaslähtöisen työn esteet	104
4.3.2 Asiakkaan kohtaamisen periaatteet	112
4.3.3 Henkilökohtaisen asiakkuuden syntyminen ehdot	117
4.4 Ohjeet ja käytännöt aikuissosiaalityön asiakkuuden määrittäjänä	122
4.5 Asiakkuuden ulottuvuudet	128
4.6 Yhteenveto tutkimustuloksista	136
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	139
6 POHDINTA	149

Liite 1. Sosiaaliasiamiesten teemahaastattelurunko

Liite 2. Sosiaalityöntekijöiden teemahaastattelurunko

Liite 3. Informointikirje sosiaalivirastoon

Liite 4. Informointikirje asiakkaille

Liite 5. Aikuissosiaalityön asiakkaiden teemahaastattelurunko

Liite 6. Aikuissosiaalityön asiakkaan odotukset ja asiakkuuden ongelmat

Liite 7. Toimeentulotukiasiakkaan asemaa heikentävät tekijät (sosiaaliasiamiehet)

Liite 8. Asiakaslähtöisen työskentelyn esteet (sosiaalityöntekijät)

Liite 9. Sosiaaliasiamiesten asiakaspalvelutehtävät

Liite 10. Sosiaaliasiamiesten näkyvyystehtävät

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Aikuissosiaalityö 1990-luvulta 2000-luvulle

Kuvio 2. Esimerkki aineiston ryhmittelystä ja käsitteellistämistä

Kuvio 3. Kohtaava ja osallistava asiakkuus

Taulukkoluettelo

Taulukko 1. Aikuissosiaalityön asiakkaan juridis-hallinnollista asemaa ohjaavat tekijät

Taulukko 2. Aineistot

Taulukko 3. Esimerkki aineiston pelkistämisestä

Taulukko 4. Aineistot, tiedonkeruumenetelmät ja analysointi

Taulukko 5. Asiakkaan odotukset ja asiakkuuden ongelmat

Taulukko 6. Toimeentulotukiasioiden muutoksenhakuprosessi

Taulukko 7. Yhden kunnan toimeentulotukipäätökset ja muutoksenhakuprosessi 2008

Taulukko 8. Kaupunkien aikuissosiaalityön internet-sivujen sisältö

Taulukko 9. Toimeentulotukiasiakkaan asemaa heikentävät tekijät

Taulukko 10. Asiakaslähtöisen työn esteet

Taulukko 11. Henkilökohtaisen asiakkuuden kriteerit

Taulukko 12. Asiakkuuden muodostuminen palvelujärjestelmässä

Taulukko 13. Aikuissosiaalityötä ohjaavat ohjeet ja käytännöt

Taulukko 14. Toimeentulotukiohjeiden sisältö

Taulukko 15. Asiakkuuden ulottuvuudet asiakkaan, sosiaalityöntekijän ja sosiaaliasiamiehen näkökulmasta

Taulukko 16. Aikuissosiaalityön asiakkaan asemaa ja oikeuksia tukevat ja estävät seikat

Taulukko 17. Kohtaavan ja osallistavan asiakkuuden kehittämishaasteet

JOHDANTO

1 TUTKIMUKSEN TAUSTA, TARKOITUS JA TEHTÄVÄT

1.1 Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman tutkimustarve

Pohjoismainen hyvinvointivaltio on korostanut yhteiskunnallisia rakenteita ja julkista vastuuta elämän riskien ja ongelmien kohdatessa. Sosiaalipolitiikkaa rakennettaessa on haluttu pitää yllä, edistää ja palauttaa kansalaisten omaa vastuuta. (Esping-Andersen 2003; Julkunen 2006, 21.) Suomessa 1990-luvun laman seurauksena toimeentulotukea hakevien asiakkaiden määrä kasvoi rajusti. Se oli suurimmillaan vuonna 1996 (Hämäläinen 2006; Toimeentulotuki 2006). Laman jälkeen on alettu puhua aktiivisesta sosiaalipolitiikasta ja aktivoinnista (Julkunen 2001). Aktivoinnilla pyritään sosiaaliturvan varassa olevien vastuuttamiseen (Hänninen & Karjalainen 2007, 157). Asiakkaita pyritään kannustamaan itsenäiseen toimintaan. Tavoitteena on työllisyyden parantaminen ja syrjäytymisen ehkäisy (Lahti 2007, 195). Tällä hetkellä eletään taloudellisen taantuman aikaa. Suomalaisella sosiaalihuollolla on edessä samoja haasteita kuin 1990-luvulla. Aikuissosiaalityön asiakasmäärät lisääntyvät lähennellen lamavuosia (VM 2010).

Yhteiskunnallista osallisuutta ja syrjäytymistä koskeva keskustelu 1990-luvun laman jälkeen liittyy keskeisesti myös aikuissosiaalityön käsitteen määrittelyyn (Väisänen & Hämäläinen 2008a). Kunnallisessa aikuissosiaalityössä ongelmia ovat erityisesti työttömyyteen, taloudelliseen tilanteen vaikeutumiseen ja elämänhallintaan liittyvät kysymykset. Aikuissosiaalityön palvelut on pääsääntöisesti suunnattu yli 18-vuotialle ja niihin voivat kuulua esimerkiksi toimeentulotuki, päihdehuolto, vammaispalvelut, mielen-terveystyö, kuntouttava työtoiminta ja asumispalvelut. Aikuissosiaalityö kohdistuu taloudellisesti ja muutenkin huono-osaisiin ihmisiin. Asiakkaiden vaikeutuneet elämäntilanteet ja monimuotoinen avuntarve edellyttävät sekä asiantuntijuuden laajentamista että yhteyttä asiakkaan arkeen. (Filppa 2002; Jääskeläinen 2005; Juhila 2006; Jokinen & Juhila 2008; Väisänen & Hämäläinen 2008b.) Kuntouttavan työtoiminnan olennaisena sisältönä on pitkäaikaistyöttömien aktivointi (Ala-Kauhaluoma 2005).

Aikuissosiaalityön asiakkaan asema liittyy myös keskusteluun huono-osaisuudesta yhteiskunnassa. Huono-osaisten asemaan liittyvä tutkimus lisää ymmärrystä köyhyyden

sosiaalisesta luonteesta ja köyhyyteen johtaneista syistä. Se on myös yhteydessä ihmisten halukkuuteen vähentää köyhyyttä. Tutkimuksissa on tullut esille, että sosiaalietuuksille halutaan tiukempia ehtoja silloin, kun ne nähdään itse aiheutetuksi ja köyhyys yksilön käyttäytymisestä johtuvaksi. (Appelbaum 2001; Bullock ym. 2003; Kangas 2003; Blomberg & Kroll 2010; Niemelä 2010, 337). Aikuissosiaalityön asiakkaiden kanssa työskentelevät sosiaalityöntekijät toteuttavat poliittisia päätöksiä myöntäessään etuuksia ja palveluja. Palvellessaan asiakkaita heillä on portinvartijan rooli, jonka kautta he prosessoivat asiakkaat erilaisiin hallinnollisiin kategorioihin (Mäntysaari 1991; Heinonen 2009; Niemelä 2010, 340).

Kansalaisten asema julkisten palvelujen asiakkaana on parantunut. Asiakkaaksi muuttuneita kansalaisia kuunnellaan enemmän ja heillä on mahdollisuuksia vaikuttaa saamaansa palvelun sisältöön (Hyvinvointi 2015-ohjelma, 18). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseen kehittämisohjelmaan 2008-2011 on kirjattu asiakkaan asemaa vahvistavia tavoitteita, joilla asiakkaan ääni tulee palvelujen valinnoissa ja sisällössä paremmin kuulluksi (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008, 40). Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa on vahvistettu lailla. Asiakkaan mahdollisuus saada asia ylemmän viranhaltijan tai toimintayksikön johdon tutkittavaksi on parantunut (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000).

Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman kannalta merkittävä uudistus on, että vuoden 2008 alusta lukien kunnan sosiaalitoimistossa toimeentulotukea hakevan henkilön on saatava tukea koskeva päätös seitsemän arkipäivän sisällä hakemuksen jättämisestä. Asiakkaalle taataan myös oikeus päästä henkilökohtaisesti keskustelemaan työntekijän kanssa. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.)

Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman ja oikeuksien vahvistaminen on tärkeää monesta syystä. Sosiaalihuollon lainsäädäntö on hajanainen ja sosiaalihuollon etuuksista on säädelty monissa laissa ja asetuksissa. Lainsäädäntö on monimutkaista ja vaikeaselkoista, mutta se on keskeistä yksilön oikeutta esimerkiksi välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi. Aikuissosiaalityön asiakkailta puuttuvat usein tiedolliset, taloudelliset, kulttuuriset voimavarat. (Tuori 2004.) Palvelujen piiriin pääseminen ja palvelun saaminen on paljon asiakkaan oman aktiivisuuden varassa. Asiakkaan oman vastuun korostaminen on lisääntynyt. Puhutaan aktivoinnista, kannustamisesta ja kuntouttamisesta (Joki-

nen 2008). Toimeentulotuen varassa elävät eivät juuri markkinoi saamaansa hyvää palvelua. On aivan eri asia puhua lapsiperheiden tai vanhusten puolesta kuin marginaaleissa elävien ihmisten puolesta (Granfelt 2005,251).

Valitukset ja kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle, oikeuskanslerille ja lääninhallitukseen (Aluehallintovirastot) ovat kasvaneet. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut koskien toimeentulotukea lisääntyivät 1990-luvulla, kun kunnat alkoivat tiukentaa toimeentulotuen myöntämisehtoja (Suoninen 1994, 4-7; Dogan 2006; Sosiaalitiön käsikirja 2007, 204). Kuntien väliset erot palvelujen turvaamisessa ovat suuret (Sosiaalibarometri 2008, 74). Kansalaiset ja asiakkaat nähdään usein vain etuuksien ja palveluiden tarvitsijoina tai saajina. Kunnissa asukkaat ja asiakkaat ovat myös sosiaalipolitiikan toteuttajia ja rahoittajia. (Kananaja ym. 2008.) Kuntalaiset pitävät vaikuttamista tärkeänä asiana, mutta se toteutuu käytännössä huonosti (Kansalaisbarometri 2009).

Aikuissosiaalityö on käsitteenä ja toimintana varsin nuori. Aikuissosiaalityön asiakkaan asemaa määrittää lainsäädäntö perustuslaista lähtien. Lainsäädäntö määrittelee hallinto-käytännöt sekä oikeudet palveluihin ja etuuksiin. Aikuissosiaalityö tapahtuu viranomaisen ja asiakkaan kohtaamisessa. Kohtaamista määrittävät viranomaisen puolesta taustalla olevat sosiaalityön eettiset ohjeet, mutta myös kunnallisen sosiaalityön hallinnolliset reunaehdot. Todellinen kohtaaminen tapahtuu, kun asiakas saa henkilökohtaisen asiakkuuden. Siinä on kysymys vuorovaikutuksesta, kohtaamisesta, kuulluksi tulemisesta ja asiakasprosessin etenemisestä. Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman paikantamiseen ei ole yhtä selkeää tieteenalaa tai teoriaa. Asiakkaan asemaa tarkastellaan sosiaalipolitiikan, julkisoikeuden, hallintotieteen ja sosiaalityön tietoperustasta. Aikuissosiaalityössä toteutetaan yhteiskunnallista tehtävää. Tämän vuoksi on tärkeää tuottaa tietoa, miten se asiakkaan kannalta toteuttaa tehtävänsä. Näiltä osin tämä tutkimus on aikuissosiaalityön tutkimusta mutta sivuaa myös sosiaalityön käytäntötutkimusta.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tehtävät

Toimin vuosia sitten kunnassa sosiaalitoimesta vastaavana viranhaltijana. Sosiaalitoimisto oli avoinna asiakkaille saman ajan kuin muutkin kunnan virastot. Naapurikaupungeissa asiakasvastaanotot olivat jo tuolloin vain aamupäivisin. Sosiaalityöntekijät halusivat yhdenmukaistaa toimintaa. Perusteluna oli, että iltpäivisin voitiin selvittää asiakkaiden asioita ja keskittyä varsinaiseen sosiaalityöhön, jolloin myös asiakkaat tulisivat paremmin palveluiksi. Itse muistan ihmetelleeni ja myös kyseenalaistaneeni suunnitelmaa. Mielestäni siinä ei toteutunut asiakaslähtöinen työskentelytapa. Kunnassa siirryttiin vastaanottamaan asiakkaita vain aamupäivisin, ja muut ajat sosiaalitoimiston ovi oli lukittuna. Omassa tutkimusprosessissani ymmärsin, että tutkimusaiheeni valinta ei ollut sattumaa, vaan sosiaalitoimiston asiakkaiden oikeuksia olin pohtinut jo pitkään.

Sosiaalityön ammatillisessa lisensiaatin tutkimuksessa 2005 tutkin sosiaaliasiamiesten näkemyksiä asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Vuonna 2001 tuli voimaan laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Laki sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset periaatteet. Laki toi myös sosiaaliasiamiestoiminnan sosiaalihuoltoon. Sosiaaliasiamiehen toiminta voidaan nähdä yhtenä keinona varmistaa hyvä hallinto ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturva (HE 137/1999vp; Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000). Tutkimustuloksissa nousivat esille toimeentulotukiasiakkaiden ja palvelujärjestelmän kohtaamisen ongelmakohdat. Erityisen tärkeää palvelujen turvaaminen on silloin, kun kyseessä on kansalaisten viimesijainen toimeentulo. Heikoimmassa asemassa olevat henkilöt tarvitsevat vielä sosiaaliasiamiesten ääntä saadakseen lakisääteisiä palveluja. (Nummela 2005.)

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa aikuissosiaalityön asiakkaiden asemasta ja oikeuksien toteutumisesta. Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman kuvaajina ovat sosiaaliasiamiehet, aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijät ja asiakkaat.

Väitöskirjatutkimus aikuissosiaalityöstä lähti liikkeelle kehittämistyöstä. Kaakkois-Suomessa valmisteltiin aikuissosiaalityön kehittämishanketta, jonka taustaksi tarvittiin tietoa alueen aikuissosiaalityön sisällöstä, ensisijaisista asiakasryhmistä ja aikuissosiaalityön asemasta ja arvostuksesta. Sosiaaliasiamiehiltä ja kehittämishankkeesta saatua

tietoa hyödyntäen rakensin tutkimusasetelman aikuissosiaalityön asiakkaan asemasta ja oikeuksien toteutumisesta. Tässä tutkimuksessa on sosiaaliasiamiesten aineistoa käytetty siltä osin kuin se liittyy toimeentulotukiasiakkaan asemaan ja asiakkuuteen.

Tutkimuskysymyksenä on, mitkä ovat asiakkaan aseman ja oikeuksien kannalta hyvän asiakkuuden ehdot ja edellytykset aikuissosiaalityössä.

Tutkimustehtävinä ovat:

1. Analysoida toimeentulotuki/aikuissosiaalityön asiakkaan aseman ja oikeuksien turvaamisen ongelmakohtia asiakkaiden, sosiaaliasiamiesten ja sosiaalityöntekijöiden kannalta
2. Kuvata asiakkuuden ulottuvuuksia asiakkaiden, sosiaaliasiamiesten ja sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta
3. Luoda aikuissosiaalityöhön malli asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumisen ehdoista

Tutkimusraportissa esittelen johdantoluvun jälkeen sosiaalihuollon asiakkaan asemaa aikuissosiaalityössä. Tarkastelen siinä aikaisemman tutkimustiedon valossa aikuissosiaalityön asiakkaan yhteiskunnallista paikkaa, asiakaslähtöisyyttä toimintaperiaatteena sekä määrittelen aikuissosiaalityön asiakkaan hallinnollis-juridisen aseman. Kolmas luku sisältää tutkimusasetelman, jossa kuvaan tutkimuksen metodologisen lähtökohdan, aineistot, menetelmät ja tutkimuksen luotettavuuden. Neljäs luku sisältää tutkimustulokset. Ne kuvaavat asiakkaan kohtaamisia, kohtaamisen ehtoja sekä edellytyksiä sosiaaliasiamiesten ja sosiaalityöntekijöiden kanssa. Viidennessä luvussa tarkastelen asiakkaan oikeuksia tukevan asiakkuuden edellytyksiä. Kuudes luku sisältää tulosten pohdinnan ja jatkotutkimusehdotukset.

2 SOSIAALIHUOLLON ASIAKKAAN ASEMA AIKUISSOSIAALITYÖSSÄ

2.1 Aikuissosiaalityön asiakkaan yhteiskunnallinen paikka

Suomi on vielä 1990-luvulle asti ollut mallimaa matalan köyhyysasteen takia (Kangas & Ritakallio 2003, 2005). Taloudellinen huono-osaisuus ei ollut yksinomaan yhteydessä kotitalouksien tulotasoon. Tuolloin puhuttiin niin sanotusta uusköyhyydestä, jolloin esimerkiksi suurten velkojen vuoksi kotitalouksien pakolliset menot rajoittivat toimeentuloa tulojen ollessa kohtuullisella tasolla (Kuivalainen ym. 2005, 66; Kangas & Ritakallio 2008). Tuolloin sosiaaliturvaetuuksien helppoa saatavuutta kritisoitiin (Karisto ym. 2003, 313). Kansalaisilla oli luottamus yhteiskunnan tukeen tilanteissa, joihin tarvittiin rahallista tukea (Hallamaa 1999; Julkunen 2008, 195).

Hyvinvointivaltion laajentumisen 30 vuotta kestänyt kausi päättyi 1990-luvun lamaan. Lama ja valtion talouden supistuminen antoivat valtuudet supistaa julkisia menoja (Julkunen 2001, 13; Salin 2007). Suomeen jäi korkea työttömyys, vakaammat ja myös valikoivat työmarkkinat. Suomalaisen hyvinvointivaltion on nähty edustavan pohjoismaisen mallin riisuttua versiota ja hyvinvointivaltion rakentaminen on tapahtunut länsieurooppalaiseen tasoon niukoin resurssein (Anttonen & Sipilä 2000; Kangas 2009, 42). Hyvinvointivaltion rakentuessa voisi ajatella toimeentulotuen merkityksen vähenevän. Näin ei ole kuitenkaan käynyt, vaan eri turvajärjestelmien aukkoja paikkaava viimesijainen ja selektiivinen sosiaaliturvan muoto on 1980-luvun puolivälistä lähtien selvästi lisännyt merkitystään. (Mäntysaari 2005, 403.)

Lamaan, työttömyyteen, julkisten tulojen vähenemiseen ja valtion velkaantumiseen oli reagoitu säästöpolitiikalla (Julkunen 2004, 171; Helne & Laatu 2006). Hyvinvointivaltion laajentavasta ja sosiaalisia oikeuksia korostavasta politiikasta oli siirrytty aikaan, jota oli luonnehtinut taloudellinen tiukkuus. Palvelujen järjestämisvastuu oli kiristänyt kuntataloutta ja niukentanut hyvinvointipalveluja. Palveluiden ulkopuolelle jäi enenevä määrä kansalaisia. Sosiaaliturvasta riippuvaisimmat ihmisryhmät joutuivat kaikkein ahtaimmalle. (Hiilamo ym. 2004; Kiander 2007; Nylander 2008.)

Sosiaalipolitiikkaa haluttiin muuttaa aktiivisempaan suuntaan, sillä sosiaalietuuksien tasoa pidettiin liian korkeana ja sen seurauksena epäiltiin työhalukkuuden vähenevän.

Keskusteluihin tulivat tuloloukut ja köyhyys- tai työttömyysloukut (Parpo 2006; Hellsten & Lehto 2009). Olennaista näissä loukoissa on se, että työtä ei kannata ottaa vastaan joko ollenkaan tai vähäksi aikaa. Työn vastaanottaminen pienentää sosiaaliturvatuksien määrää (Parpo 2006, 41; Kiander 2007). Sosiaalipolitiikan tehtävänä alettiin pitää sosiaaliturvan varassa olevien vastuuttamista (Arajärvi 2003, 47; Hänninen & Karjalainen 2007, 157). Ydinkysymyksenä on ollut siirtymä sosiaaliturvalla elämisestä työhön. Kansalaisen aktiivisuus ja aktivointi tarkoittavat heidän vastuullisuutensa ja velvollisuuksiensa lisäämistä. Samaan aikaan tavoitteena oli lisätä työttömien sosiaalista osallisuutta ja hyvinvointia sekä käyttää sosiaaliturvaa ei vain menetysten kompensointiin vaan uusien alkujen ja mahdollisuuksien rakentamiseen. (Julkunen 2001; Kautto 2004; Julkunen 2008, 194-195).

Kannustinajattelun rinnalle nousi 1990-luvun jälkipuoliskolla huoli yhteiskunnan vähäosaisten tilanteesta. Kannustinloukkutyöryhmä pohti toimeentulotukijärjestelmää ja korosti työhön kannustamista (VNK1996). Köyhyyspaketti oli hyvinvointivaltiokauden ensimmäinen toimenpide, joka oli kohdistettu heikompiaisille. Vuoden 1999 hallitusohjelmassa köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy ja aktiivinen sosiaalipolitiikka oli jo huomioitu. Myös 2000-luvun hallitusohjelmiin on kirjattu työttömyyden vähentäminen ja työllisyysasteen lisääminen, jotka ovat edelleen lähtökohtia köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisessä. (Kuivalainen ym. 2005, 69-72.)

Vähimmäisturvauudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa toimeentulotukijärjestelmää. Vuonna 1989 tuli toimeentulotuen laajennettu perusosa käyttöön, mikä merkitsi siirtymistä yksilöidyistä menoista väljemmin määriteltyn menoryhmään. Yhdenmukaistamisen taustalla oli tarve rationalisoida tuen myöntämistä. Toimeentulotuen määrä säädettiin sosiaalihuoltolaissa (Sosiaalihuoltolaki 710/1982). Työmarkkinatuesta säädetyillä lailla oli tarkoitus lieventää sosiaaliturvamenojen kasvua. Työmarkkinatuki oli alun perin ajateltu väliaikaiseksi laman torjunnan välineeksi. (Hänninen & Karjalainen 2007, 161; Laki työmarkkinatuesta 1542/1993.)

Vuosina 1993-1995 toteutettiin toimeentulotuen maksatuskokeilu Kansaneläkelaitoksen kautta (STM 1994). Toimeentulotuen käsittelyssä sosiaalityöntekijän työpanos kohdistuu pääasiassa hakemusten käsittelyyn ja päätösten edellytysten selvittämiseen. Norminmukaisen toimeentulotuen siirtäminen vapauttaa sosiaalityöntekijän aikaa ongelmi-

en ehkäisyyen ja ihmisten toimintaedellytyksiä vahvistavaan työhön. (Kananen 1997, 43-44.) Kokeilu sai myönteistä palautetta, mutta toimeentulotuen maksatusta ei siirretty Kansaneläkelaitokselle.

Sosiaaliturvan leikkaukset aloitettiin 1992 ja esimerkiksi toimeentulotuen tasokorotukset jätettiin tekemättä vuosina 1996-1998 (Heikkilä & Uusitalo 1997; Kuivalainen ym. 2005, 69; Parpo 2006). Vuonna 1994 otettiin käyttöön niin sanottu laaja perusosa koko maassa. Kuntatasolla toimeentulotuen ohjeistusta ja myöntämiskäytäntöjä kiristettiin (Hiilamo ym. 2004, 162).

Vuonna 1998 tuli voimaan uusi toimeentulotukilaki. Sen tavoitteena oli selkeyttää järjestelmää niin, että painopiste siirtyy ensisijaisille etuuksille. Muutokset koskivat sekä tuen tasoa että kannustimia kuten perusosan alentamisesta toistuvasti työstä tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytymisen vuoksi. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.) Uudistus on merkittävä oikeudellistamisen näkökulmasta. Toimeentulotuesta säädettiin ensimmäisen kerran erillisellä lailla, mikä on linjassa perusoikeusuu- distuksen kanssa. Tämä korosti toimeentulotukea sosiaalisena oikeutena. (Kuivalainen ym. 2005, 85.)

Vuonna 2001 tuli voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta, jossa oikeus viimesijaiseen vähimmäisturvaan kytkettiin entistä tiiviimmin työhön. Laki velvoittaa asiakasta yhdessä viranomaisen kanssa laatimaan aktivointisuunnitelman, joka velvoittaa kaikkia osapuolia, ja kieltäytyminen on sanktioitu. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001.) Aktivointisuunnitelmaa voi pitää sinänsä sosiaalisena oikeutena. Laissa määriteltiin uudelleen sekä tuen saajan että myöntäjän oikeudet ja velvollisuudet (Kuivalainen ym. 2005, 88). Aktivointisuunnitelman linjaukset ovat keinoja antaa ylimääräistä sysäystä työnhakuun. Niillä testataan ja parannetaan asiakkaan työkykyä ja motivaatiota sekä pyritään poistamaan mahdollisia työn vastaanottamiseen liittyviä esteitä. Viime kädessä niitä voidaan myös käyttää sanktioita. (Kautto 2004, 21.)

Vuonna 2001 muutettiin toimeentulotuesta annettua asetusta ja väljennettiin täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteita. Ehkäisevä toimeentulotuki pyrkii auttamaan tuen tarpeessa olevia selviytymään odotettavissa olevista toimeentulot- ongelmista. Laki lisäsi kuntien velvoitteita. (Laki toimeentulotuesta 189/2001). Uudis-

tuksen tavoitteena oli edistää ihmisen omaa vastuuta asumisesta sekä aktiivisempaa osallistumista työmarkkinoille (Hiilamo ym. 2004, 163-164; Karjalainen 2004). Toimeentulotukea on pyritty muuttamaan kannustavaksi esimerkiksi etuoikeutetun tulon avulla (Parpo 2006, 42). Toimeentulotuki ja työmarkkinatuki sidottiin entistä tehokkaammin yhteen vuoden 2006 alusta (Hänninen & Karjalainen 2007, 163). Toimeentulotuen asiakasmäärien moninkertaistuminen yhdessä joukkotyöttömyyden pitkittymisen kanssa johti syyperustaisen työttömyysturvajärjestelmän avaamiseen ja tarveharkintaisen työmarkkinatukietuuden luomiseen (Koistinen 2008, 53). Myös nälkäkeskustelu käynnistyi 1990-luvun puolivälissä keskellä lamaa. Ensimmäinen ruokapankki tuli 1995 (Karjalainen 2008, 70).

Tarveharkintaisen toimeentulotuen saanti oli Suomessa yleisimmillään vuonna 1996, jolloin noin 600 000 henkilöä, perheiden lapset mukaan lukien, sai toimeentulotukea. Tämä on 11 % aikuisväestöstä. Toimeentulotuen saajien määrä on myöhemmin laskenut vuoteen 2004 mennessä noin 400 000 henkilöön. (Hämäläinen 2006; Toimeentulotuki 2006.) Viimeisen vuoden aikana toimeentulotuen saajien määrä on jälleen noussut ja vuonna 2011 arvioidaan toimeentulotuen varassa elävän lähes 400 000 kansalaista (VM 2010).

Samaan aikaan myös toimeentulotuen saannin kestot ovat pidentyneet (Parpo- Moisio 2006, 122; Hänninen & Karjalainen 2007, 158). Tarveharkintaisen toimeentulotuen yleisyyttä on Suomessa lisännyt korkeana pysynyt ja pitkittynyt työttömyys sekä epätyypillisten työsuhteiden yleistyminen (Haapola 2004; Kauhanen 2005). Keskeinen syy työmarkkinoilta syrjäytymiseen on se, että työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät ole vastanneet toisiaan. Asiakkuuden ytimen muodostavat usein pitkään toimeentulotuen varassa elävät yksinäiset miehet (Tanninen & Julkunen 1993, 141). Laman jälkeen tuotannon rakenne ja työvoiman kysyntä muuttuivat niin todellisuudessa kuin palveluissakin. Suurelle osalle laman aikana työpaikan menettäneistä ei enää kasvun alettua löytynyt työpaikkaa (Sosiaaliturvan suunta 2003, 131). Erityisesti vähimmäisturvan varassa elävien työttömien tilanne on 1990-luvun lopulla heikentynyt oleellisesti. Köyhyyden paikallistumisen lisäksi oleellista on köyhyyden periytyvyys (Kangas & Ritakallio 2003).

Toimeentulotuen rooli on muuttunut. Lyhytaikaisesta ja viimesijaisesta tuesta on tullut osalle väestöä yhä vakiintuneempi osa toimeentuloa (Parpo & Moisio 2006, 112). Lisäksi lyhyillä toimeentulotuki- ja köyhyysjaksoilla on taipumus toistua. Toimeentulotukiasiakkuuden uusiutumisriski säilyy vuosia. Vain pienelle joukolle toimeentulotuki on säilyttänyt tilapäisen luonteensa, kun taas kasvavalle osalle siitä on muodostunut jatkuva tulonlähde. (Haapola 2004; Parpo & Moisio 2006, 124-126.) Toimeentulotuen saaminen 10-12 kuukautena vuodessa on tavallisinta yksinäisillä miehillä, kahden huoltajan lapsiperheillä ja yksinhuoltajaisilla. Pitkäaikasisiakkuus on kaupunkimaisissa kunnissa tavallisempaa kuin maaseudulla. (Sosiaaliturvan suunta 2003, 146.) Aikaisemmin huoltoavun saajia olivat vanhukset ja sairaat, nykyisin tyypillinen toimeentulotuen saaja on yhden aikuisen kotitalous (Kuivalainen ym. 2005, 79).

Laman jälkeinen kehitys on suunnannut sosiaalipolitiikkaa korvaavaksi ja tarkasti kohdentavaksi köyhyyspolitiikaksi. Resurssilisäykset on minimoitu ja kohdennettu joko pahimpiin toimeentulon vajeisiin tai toimeentulotukiasiakkaiden aktivoimiseen (Julkunen 2006, 231). Köyhyyspolitiikassa on ollut paljon erilaisia toimenpiteitä, mutta todelliset tulokset puuttuvat edelleen (Kuivalainen ym. 2005, 112). Vaikka perusturvauudistus ja toimeentulotukilaki antoivat kansalaisille subjektiivisen oikeuden, se ei estänyt etuuksien leikkauksia. Sosiaalipolitiikan toinen käsi vahvisti subjektiivisia oikeuksia, toinen käsi heikensi niiden tasoa. (Julkunen 2006, 232.) Työttömien oikeuksia korostava vaihe unohtui muutamaksi vuodeksi 1980-luvun loppupuolella, jolloin painottuivat työttömän oikeus toimeentuloon. Työttömyydessä ei ole välttämättä kysymys yksilön työllistymiskyvystä vaan laajemmin huono-osaisuudesta.

Pitkittyneeseen taloudelliseen köyhyyteen kietoutuvat myös muut hyvinvointivajeet. Kuntien väliset erot ovat kasvaneet. Kansalaisten palvelutaso riippuu entistä enemmän siitä, missä kunnassa he sattuvat asumaan (Julkunen 2006; Parpo & Moisio 2006; Julkunen 2008; Kauppinen & Karvonen 2010). Suomi on laman jälkeen kokenut talouskasvun, jonka seurauksena hyvinvointi on kasvanut. Samanaikaisesti taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus on lisääntynyt (Kautto 2006). Eriarvoisuuden lisääntymisellä on myös yhteinen pohjoismainen ulottuvuus. Keinoja sen vähentämiseen ei ole helppo löytää. (Julkunen 2004, 220; Esping-Andersen 2005; Kuivalainen 2010.)

Vähimmäisturva ja sen taso on oleellinen indikaattori, kun arvioidaan hyvinvointivaltion hyvyttä. Se määrittää sosiaalisen kansalaisuuden luonteen. Sosiaalisen kansalaisuuden toteutumista voidaan tarkastella siitä näkökulmasta, miten yhteiskunnassa turvataan kaikkein heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olevien toimeentulo. (Marshall 1950; Rawls 1971.) Suomalainen vähimmäisturva kestää suhteellisen hyvin pohjoismaisen vertailun. Vähimmäisturvan heikentynyt taso ja tuensaajien kasvanut köyhyys 1990- ja 2000-luvulla ovat ominaisia kaikille Pohjoismaille. Samaan aikaan, kun suurella osalla väestöä menee entistä paremmin, niin entistä pienempi osa saa toimeentulotukea ja suurempi osa heistä elää köyhyyydessä. (Kuivalainen 2010, 385-386.)

Keskustelu yhteiskunnallisesta osallisuudesta, syrjäytymisestä ja vähimmäisturvasta 1990-luvun laman jälkeen liittyi keskeisesti myös aikuissosiaalityön käsitteen määritellyyn (Väisänen & Hämäläinen 2008a). Sosiaalitoimistojen sosiaalityön perusteet ovat myös muuttuneet. Työvoiman palvelukeskukset ovat vakiinnuttaneet toimintaansa, etuuskäsittelyjärjestelmä on yleistynyt, työmarkkinatuki ja toimeentulotuki ovat yhdistyneet. Sosiaalityön rooli on olla myös aktivointipolitiikan toteuttajana, mikä velvoittaa asiakasta. Mikäli asiakas kieltäytyy aktivointitoimenpiteistä, häntä voidaan rangaista taloudellisia tukia alentamalla (Juhila 2008, 54). Vastikkeellisuus asiakkaan osallistumiselle työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin varmistetaan toimeentulotuen perusosan leikkaamisilla (Hänninen & Karjalainen 2007, 174). Sosiaalietuuksien leikkaukset ja sosiaalietuuksien piiriin pääsyn ehtojen tiukentaminen ovat siirtäneet toimeentulovastuuta ja selviämistä vastuuta elämän ongelmatilanteissa ihmisille itselleen ja heidän läheisilleen. Asiakkaille nämä lain muutokset ovat merkinneet useimmiten heikennystä aiempaan tasoon verrattuna. Lain perusteiden mukaan uudistuksen tarkoituksena oli edistää ihmisten aktiivisempaa osallistumista työmarkkinoille ja vastuuta omasta asumisestaan (HE 217/1997).

Toimeentulotukea eivät saa tai hae kaikki, joilla on siihen oikeus. Taloudelliseen tarveharkintaan perustuvat palvelut ovat yleensä suunnattu yhteiskunnan huono-osaisille. Kun tuen käyttö on riippuvainen hakijan aloitteellisuudesta, on myös alikäyttö todennäköisempää. Susan Kuivalainen on tutkinut toimeentulotuen alikäytön laajuutta. Tutkimuksen mukaan 1,5 prosenttia kotitalouksista määrittyy toimeentulotuen alikäyttäjiksi. Osalla joukosta olisi oikeus toimeentulotukeen, mutta he haluavat tulla omillaan toimeen. Suurin osa toimeentulotuen laskennalliseen osaan oikeutetuista arvioi, että heillä

ei ole oikeutta toimeentulotukeen. Tämä kertoo toimeentulotuen vaikeaselkoisuudesta. Valtaosa tukeen oikeutetuista ei tiedä oikeuksistaan. Alikäyttö on tyypillistä etenkin työttömien keskuudessa. (Virjo 2000; Kuivalainen 2007, 51.)

2.2 Aikuissosiaalityön toimintaympäristö ja asiakkuus

Toimeentulotukiasiakkaiden määrän lisääntymisen myötä on tultu tilanteeseen, jossa sosiaalityöntekijöillä ei ole mahdollisuuksia varsinaiseen elämänongelmien selvittämiseen, kun työpanoksesta tuntuva osuus mene rutiiniluonteiseen rahan jakamiseen. Myös asiakkaiden ongelmat ovat entistä vaikeampia. Perinteisten asiakasryhmien rinnalle on tullut uusia asiakasryhmiä kuten maahanmuuttajat. Palvelurakenteiden ja lainsäädännön muutokset kuten kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntö tulivat osaksi kunnallista sosiaalityötä. (Tuusa 2005; Sosiaalibarometri 2008; Väisänen & Hämäläinen 2008 a.) Kunnissa ryhdyttiin tuottamaan sosiaalipalveluja elämäntapa-mallin mukaisesti. Lastensuojelun ja gerontologisen sosiaalityön väliin jäävää aluetta voidaan myös nimittää aikuis-sosiaalityöksi (Sosiaalityön käsikirja 2007, 197).

Paineita sosiaalitoimistojen työn uudelleen organisoimiseksi oli koko 1990-luvun. Sosiaalityön kehittäminen painottui laman vuoksi kiireisiä toimenpiteistä vaativille toiminta-alueille kuten työttömyyteen ja toimeentulo-ongelmiin. Kela-kokeilun (1995-1996) hyvistä tuloksista huolimatta kokeilusta ei tullut vakiintunutta työmuotoa. Kokemusten pohjalta luotiin kuitenkin kunnissa toimintamalleja, joissa toimeentulotukihakemukset jätettiin kirjallisenä, ja niiden käsittely siirtyi etuuskäsittelijöille. (Kananoja 1997.)

Aikaisemmin puhuttiin aluevastuudesta tai yhdenmetystä sosiaalityöstä. Yhdenmety sosiaalityö ei enää antanut mahdollisuuksia syventyä asiakkaan ongelmiin, vaan tarvittiin erikoistuvampaa osaamista. Suuri osa toimeentulotuen saajista on todettu sellaisiksi, joilla ei ole puutteellisen taloudellisen perusturvan ohella muita ongelmia. (Raunio 2000, 166-167; 2004, 43-44.) Sosiaalityön kannalta on kyse siitä, että keskitetään voimavarat entistä selvemmin ammatillisen osaamisen kannalta olennaisiin tehtäviin. Sosiaalityön kehittyminen edellyttää käytössä olevan työpanoksen uudelleen suuntaamista. Peruslähtökohtana voidaan pitää niin sanotun normin mukaisen etuuskäsittelyn irrottamista sosiaalityöstä. (Raunio 2000, 167.) Asiakasmäärien kasvaessa luovuttiin itsestään

selvänä pidetystä ajatuksesta, että sosiaalityöntekijät huolehtivat asiakkaiden asioista alusta loppuun. Työtä rationalisoitiin palkkaamalla toimeentulotuen käsittelyyn uusi ammattiryhmä, etuuskäsittelijät. (Mäntysaari 2006, 119.)

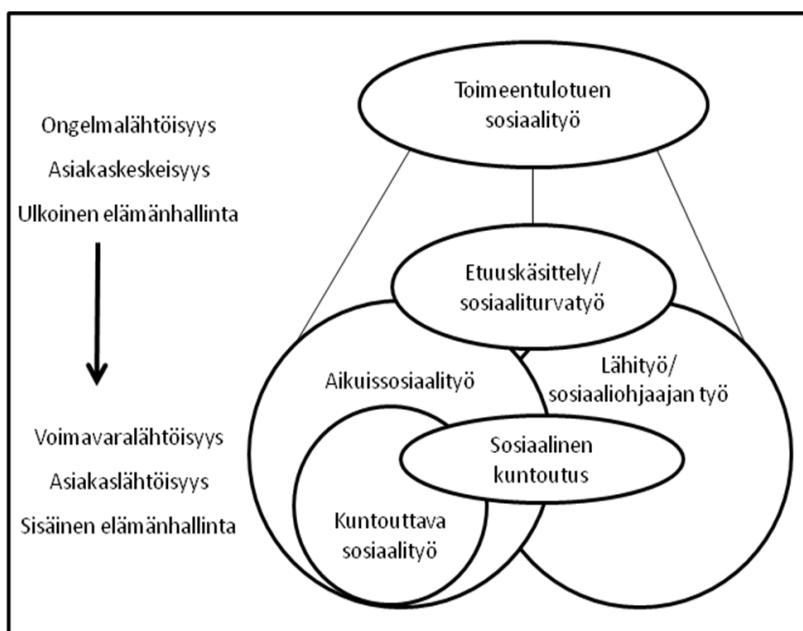
Aikuissosiaalityö kunnissa vaihtelee riippuen työn organisoinnista. Eeva Liukko puhuu perussosiaalityöstä, jolla hän tarkoittaa aikuisten parissa tehtävää sosiaalityötä. Tällöin asiakkuus liittyy pääsääntöisesti työttömyyteen ja toimeentulotuen hakemiseen. (Liukko 2006,8.) Aikuissosiaalityöstä tai kuntouttavasta työstä puhutaan, kun ei haluta puhua köyhien ja syrjäytyneiden kanssa tehtävästä sosiaalityöstä (Mäntysaari 2006,117). Aikuissosiaalityö on ennen kaikkea köyhien ihmisten parissa tehtävää työtä. Aikuissosiaalityö ymmärretään lakisääteisenä työnä, jota tehdään kunnallisissa sosiaalitoimistossa. Toimintaa raamittaa sosiaalihuollon lainsäädäntö, sosiaalihuoltolaki ja sitä täydentävät asiakasryhmäkohtaiset ja etuuskohtaiset lait. (Sarvimäki & Siltaniemi 2007,17.) Aikuissosiaalityön käsite on liittynyt läheisesti toimeentulotukityöhön, joka on ollut sen keskeinen elementti. Kun toimeentulotuen myöntämistä on siirretty etuuskäsittelijöille, aikuissosiaalityön sisällöllinen kehittäminen on päässyt käyntiin (Karjalainen 2007, 165). Aikuissosiaalityön ydinalueeksi määrittyi vaikeimmissa sosiaalisissa tilanteissa olevien ihmisten auttaminen (Horsma & Jauhiainen, 2004). Käytännön kehittämistoinnassa aikuissosiaalityöllä on taloudellista tukitoimintaa laajempi tulkinta. Se näytettyi vaativana, monialaista osaamista edellyttävänä, tehtäväalueittain laaja-alaisena asiantuntijuutena yli 18-vuotiaiden asiakkaiden taloudellisessa ahdingossa ja vaikeissa elämäntilanteissa (Kotro 2008, 6).

Aikuissosiaalityön lainsäädännöllinen määrittely on osittain selkiytymätöntä, ja käsitteellinen jäsentäminen on vielä kesken. Kyseessä on täysi-ikäisten yli 18-vuotiaiden asiakkaiden elämänskulkua vaikeuttavia tekijöitä tasapainottava ja poistava työ. Aikuissosiaalityöksi määritellään myös työ niiden lapsiperheiden kanssa, joilla ei ole tarvetta lastensuojeluun. Aikuissosiaalityön lainsäädännöllinen tausta ei ole täysin selkiytynyt, ja toimintaa ohjaavat myös organisaatioon ja sen toimintakulttuuriin liittyvät tekijät. (Väisänen & Hämäläinen 2008b, 92-99,108.) Tehtäväaloittain tarkasteltuna aikuisten palveluihin kuuluvat toimeentulotuen lisäksi kuntouttava työtoiminta, maahanmuuttajien sosiaalipalvelut ja muu aikuisten palveluihin liittyvä sosiaalityö. Siihen liittyvät kiinteästi myös päihdehuolto ja mielenterveystyö. (Filppa 2002; Jääskeläinen 2005; Väisänen & Hämäläinen 2008a.) Kirsi Juhila puhuu aikuissosiaalityön areenoista, josta yksi

on aikuissosiaalityö kunnallisena perustoimintana. Siihen kuuluvat toimeentulotukityö, mielenterveys- ja päihdetyö, kuntouttava työtoiminta ja tukiasumiseen ja asunnottomuuteen liittyvä työ. Toisena ovat moniammatilliset areenat kuten kuntouttava työtoiminta työvoiman palvelukeskuksissa. Kolmantena ovat muut hyvinvointiyhteiskunnan areenat kuten järjestöjen palvelut. Aikuissosiaalityötä voidaan pitää myös asiakkaiden tarvitsevien palveluiden koordinoituna. (Juhila 2008, 26-44.)

Aikuissosiaalityön tehtäväalueiksi ymmärretään yksilöön kohdistuva kuntouttava ja sosiaalipsykologinen työ sekä alueellinen ja yhteiskunnan rakenteisiin kohdistuva työ. Työmenetelmien osalta aikuissosiaalityö rajautuu moniammatilliseksi, kuntouttavaksi, psykososiaaliseksi ja dialogiseksi työksi sekä verkostotyöksi. (Kotro 2008.) Työ aikuissosiaalityössä jakautuu toimeentulotuen ja muiden tehtävien välillä. Aikuissosiaalityössä on kysymys viimesijaisen tarveharkintaisen taloudellisen avustamisen ja sosiaalityön sidoksesta koko yhteiskuntaan. Kohteena on kuitenkin yksittäinen asiakas. Asiakkuus syntyy useimmiten toimeentulotuen tarpeesta. (Raunio 2000,14; 2004, 57; Sosiaalityön käsikirja 2007) Aikuissosiaalityön ensisijaisiksi asiakkaiksi määrittävät taloudellisessa ahdingossa tai muuten vaikeassa elämäntilanteessa olevat riippuvuus- ja mielenterveysongelmaiset sekä henkilöt, jotka ovat tehneet rikoksia. Asiakasryhmille on yhteistä se, että useat erilaiset sosiaaliset ongelmat ilmenevät samanaikaisesti. (Väisänen & Hämäläinen 2008b 92, 108.)

Kuviossa 1 on tuotu esille aikuissosiaalityön kokonaisuutta ja suhdetta toimeentulotukityöhön. Kuvio ei ole kattava kuvaus aikuissosiaalityöstä, mutta se kuvaa hyvin 1990-luvun kehitystä.



Kuvio 1. Aikuissosiaalityö 1990-luvulta 2000-luvulle (Liukko), Lähde: Jääskeläinen 2005, 10

Toimeentulotuen sosiaalityössä toimijoina olivat sosiaalityöntekijät sekä jossakin määrin myös toimistotyöntekijät. Varsinaista etuuskäsittelytyötä ei ollut. Aikuissosiaalityöhön kuuluu sosiaalityön lisäksi sosiaaliohjaus ja etuuskäsittely, joita Liukko nimittää sosiaaliturvatyöksi ja lähityöksi. Aikuissosiaalityössä työtä on jaettu sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden kesken. Lisäksi mukaan on tullut myös uusi ammattikunta lähityöntekijät eli sosionomit (AMK). Päivi Kaljonen kuvaa työnjakoa asiakastapausten kautta. Sosiaalityöntekijät valitsivat muutostyön kohteeksi asiakkaita, jotka hyötyivät pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta edellyttävästä työotteesta. Asiakkaan, sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan yhteisen suunnitelman jälkeen sosiaalityöntekijä vastasi suunnitelman laadinnasta, päätöksistä ja arvioinnista sekä viranomaisverkossa tehtävästä yhteistyöstä. Sosiaaliohjaaja työskenteli asiakkaan kumppanina lähellä hänen arkeaan. (Kaljonen 2008, 53.)

Sekä työn sisällöt että työskentelyorientaatiot ovat muuttuneet. Ongelmalähtöisestä työotteesta on tultu voimavaralähtöiseen työhön, jossa korostuu asiakkaan sisäisen elämänehallinnan ja omien voimavarojen tukeminen. Ongelmalähtöinen määrittely voi sul-

kea osan asiakkaista palvelujen ulkopuolelle, kun pulma ei sovi sektoripalvelujen lo-
giikkaan (Liukko 2006). Kuntouttava sosiaalityö on tullut aktiivisen sosiaalipolitiikan
myötä myös aikuissosiaalityöhön. Vuonna 2001 tuli voimaan laki kuntouttavasta työ-
toiminnasta, joka velvoittaa kunnan sosiaalitoimen ja työvoimatoimiston tekemään yh-
teistyössä aktivointisuunnitelman pitkään työttömänä olleiden, työmarkkinatukea tai
toimeentulotukea saaneiden asiakkaiden kanssa. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta
189/2001.) Sosiaalityön kannalta keskeiset tehtävät liittyivät pitkäaikaistyöttömien pal-
veluihin. Aktiivisen sosiaalipolitiikan lainsäädännön pohjalta käynnistettiin uusia pai-
kallisia palvelurakenteita, jotka johtivat yhteispalvelukokeiluun ja työvoiman palvelu-
keskusten (TYP) perustamiseen. Työvoiman palvelukeskuksia voidaan pitää eräänlaisi-
na pitkäaikaistyöttömien erityispalveluyksikköinä. (Sosiaalityön käsikirja 2007,
165,168.)

Kuntouttavaa sosiaalityötä tarvitaan erilaisissa elämäntilanteissa, kun yksityisen ihmi-
sen tai ryhmän toiminta on vaikeutunut. Tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä, luoda,
palauttaa ja ylläpitää omaehtoisen selviytymisen edellytyksiä ja tukea elämänhallintaa.
(Thompson 2002; Väisänen & Hämäläinen 2008a, 29.) Yhteispalvelupisteissä työsken-
nelleet ovat kokeneet aktivoinnin ja toimeentulon suhteet ristiriitaisena. Talousasioissa
oli vaikea neuvoa ja tukea asiakasta kokonaisvaltaisesti ilman toimeentulotukea. Toi-
saalta monimutkaisten raha-asioiden selvittämien vei aikaa aktivointisuunnitelmilta.
(Tuusa 2005, 54.)

Aikuissosiaalityön tavoitteena on asiakkaan omaehtoinen selviytyminen ja elämänhal-
linnan ja osallisuuden vahvistaminen. Samalla se nähdään alueelliseksi ja yhteiskunnan
rakenteisiin kohdistuvaksi työksi, jonka tavoitteet liittyvä aikuissosiaalityön palvelujen
ja työn kehittämiseen. (Raunio 2004; Sosiaalityön käsikirja 2007.) Sosiaalityössä tuen ja
kontrollin osuus työmuotoina olivat keskeisiä (Sipilä 1989, 64). Aikuissosiaalityössä
tuki jäsennetään enemmän auttamistyöksi. Kontrolli liittyy organisaation reunaehtoihin,
joiden taustalla vaikuttavat lainsäädäntö ja taloudelliset reunaehdot (Jokinen 2008,115).

Perinteinen aikuissosiaalityö on jäsentynyt toimeentulotuen kautta. Sitä kautta pysty-
tään parhaiten löytämään paneutuvaa työtä tarvitsevat asiakkaat. Toisaalta aktivointi-
käytännöt ovat nostaneet aikuissosiaalityön uudella tavalla esille. Siihen panostetaan
koulutus- ja kehittämistoiminnan avulla (Tuusa 2005, 54, 68). Aikuissosiaalityö on tällä

hetkellä vakiintunutta toimintaa ammatillisine käytäntöineen. Kuitenkin kunnallisesta sosiaalitoimistossa tehtävästä sosiaalityöstä on erottautunut joukko erityisaloja. Aikuis-sosiaalityötä on kehitetty etenkin työvoiman palvelukeskuksissa (Sosiaalityön käsikirja 2007, 201). Aikuissosiaalityö on työpolitiikan yhteydessä kehitettävää sosiaalityötä ja kuntien sosiaalityötä. Kaiken sosiaalityön ei tarvitse olla muutokseen tähtäävää ja aktiivvoivaa. Sosiaalityön tavoitteissa ovat liikaa korostuneet vain työllistämisen tavoitteet. Pienten askelten ja asiakkaan nykyisen elämäntilanteen ylläpitäminen pitäisi riittää aikuissosiaalityön tavoitteeksi (Kaija 2007, 87).

Toimeentulotukea tarvitsevat ihmiset muodostavat keskeisen asiakasryhmän. Heillä korostuvat myös elämänhallinnan ongelmat. Sosiaalityö ja erityisesti aikuissosiaalityö on saanut harteilleen ne tehtävät ja laiminlyönnit, jotka muilta sektoreilta ovat jääneet hoitamatta. Ei voida odottaa, että aikuissosiaalityö viimesijaisena tukipilarina voisi korjata ensisijaisempien järjestelmien aikaansaamia ongelmia ihmisten elämässä. Sosiaalityön ammattiin kuuluu ristiriita jo sen rakenteellisen aseman vuoksi. Se, mitä sosiaalityöntekijät joutuvat käytännössä tekemään asiakkaiden auttamiseksi, on usein ristiriidassa sen kanssa, mitä heidän tulisi tehdä. Kun sosiaalityöntekijät joutuvat puolustamaan ja perustelemaan omaa oikeuttaan, eivät asiakkaan asema ja oikeudet nouse välttämättä keskiöön.

2.3 Asiakaslähtöisyys toimintaperiaatteena

Palvelujen kehittäminen voi kohdistua ammattilaisten osaamisen kehittämiseen, organisaation sisäiseen tai sektorirajat ylittävään toimintaan. Palvelujen kehittäminen voi kohdistua myös asiakasyhteistyön lisäämiseen, mikä tarkoittaa asiakkaiden osallistumista palvelujen suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. Puhutaan palvelujen käyttäjän aseman korostamisesta (Toikko 2006, 15). Järjestelmäkeskeisen työskentelyn rinnalla asiakasnäkökulmaa painottavat toimintatavat korostavat asiakkaan oman elämän asian-tuntijuutta. Asiakkuus näyttäytyy erilaisena eri toimijatasoilla. Yhteiskunnallisella tasolla asiakkaat näkyvät asiakasmäärinä ja jakaumina sekä menoerinä. Organisaatiotasolla puhutaan palvelutarpeista ja palvelutarjonnasta. Työntekijätasolla asiakkaat ovat asiakastapauksia, työn tai tehtävän kohteita. Asiakkaiden itsensä kannalta on oleellista hänen arkipäivänsä tai elämäntilanteensa. (Pohjola 1993, 58.)

Jorma Sipilä erottaa sosiaalityön asiakastyössä byrokratiatyön, palvelutyön ja psykososiaalisen työn. Byrokratiatyötä ohjaavat lainsäädäntö, ohjeet ja normit. Asiakkaan oikeuksien ohella toiminnassa korostuu työntekijän oikeus kontrolloida asiakkaan toimintaa. Palvelutyötä kuvaa ohjaus ja neuvonta. Lähtökohtana on, että asiakas on oman elämänsä asiantuntija. Psykososiaalinen työ kohdistuu erityisesti ihmisiin, joiden elämässä on paljon vaikeuksia. Terapeuttinen ulottuvuus merkitsee asiakkaan tarpeita ymmärtävää työskentelyä. Tavoitteena on korostaa asiakkaan omaa selviytymistä. Asiakkaan välittämä tieto omasta elämästään on tärkeä edellytys muutostyössä. (Sipilä 1989, 213-239; Raunio 2004, 135.)

Asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan, että palvelut organisoidaan asiakkaan tarpeista käsin. Asiakas on itse vaikuttanut palveluiden suunnitteluun ja hän tietää palvelujen kokonaisuuden ja sen, miten palveluprosessit etenevät. (Ruotsalainen 2000, 18-22.) Asiakaslähtöisessä ajattelussa kytketään asiakas, hänen elinympäristönsä ja palvelut yhteen. Asiakaslähtöisyys edellyttää, että asiantuntijat luopuvat asiantuntijavallasta. Asiakkaan ongelmia tulee tarkastella vuorovaikutussuhteessa asiakkaan kanssa. Tapa, jolla asiantuntijat määrittelevät asiakkaan omasta työstään käsin, edustaa asiantuntijavaltaa. Sen kautta määritellään asiakasta koskevat toiveet ja tavoitteet. Asiakaskeskeisessä sosiaalityössä asiantuntijavallan rinnalle rakentuu asiakkaan kokemusmaailmaa korostava orientaatio (Mönkkönen 2002). Sosiaalityöhön asiakaslähtöisyyden käsite alkoi yleistyä 2000-luvun alussa (Pohjola 2010,46).

Kansalainen saa erialaisia kokemuksia vaikuttamisesta, mukana olemisesta tai syrjäytymisestä riippuen siitä, millainen rooli hänelle asiakkuudessa tarjotaan. Vuokko Niiranen on kuvannut sosiaalipalvelujen asiakasta ja käyttäjää kolmella osittain limittäisellä asiakkuuden ulottuvuudella. Ne ovat kansalainen palvelujen kohdeasiakkaana, kansalainen palvelujen kuluttajana ja kansalainen palvelujen käyttäjänä. (Niiranen 2002, 68.)

Kohdeasiakkaan (object-client) rooli on noudattaa ohjeita ja sitoutua työntekijän osoittamiin tavoitteisiin. Se ei sisällä kansalaisen kykyä arvioida itse asiakkuuteen johtanutta ongelmaa eikä myöskään aktiivisuutta omien palvelujen suhteen. Palvelun tarvetta määrittelevät ongelmat, joita pitää olla riittävä määrä, jotta asiakassuhde syntyy. (Pohjola 1993, 63; Niiranen 2001, 8; 2002, 68.) Heli Valokivi puhuu alamaisuudesta puhuessaan kansalaisten osallisuudesta. Työntekijä on aktiivisessa roolissa asiakkaan elämäntilan-

teen tukemisessa ja järjestelyissä. Passiivinen rooli voi liittyä toimintakyvyn vajeeseen tai omaan päätökseen sopeutua tai alistua. Alamaiskansalaisuutta kuvaavat nöyryys, arkuus, tiedonvaje, neuvottomuus ja jopa ahdistus palvelujärjestelmän kentällä. Asiakkaat eivät ota, kykene ottamaan tai heidän ei ole mahdollista ottaa aktiivisen toimijan roolia omien palvelutarpeiden esiin nostamisessa. (Valokivi 2008, 66.) Työntekijä määrittää ongelmat ja päättää toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Asiakkaan tehtävänä on toimia annettujen ohjeiden mukaan ja sopeutua tilanteeseen. Asiakas on lenkin viimeinen osapuoli. Sosiaalityön tavoitteena on paitsi vahvistaa asiakasta ja ajaa asiakkaan etua, myös sopeuttaa ja kontrolloida. (Pohjola 1993, 69; 1998, 187.)

Kuluttajana olemiseen (consumer) yhdistetään tavallisesti maksuvalmius ja siihen oleellisesti liittyvä valinnan mahdollisuus. Voidakseen tehdä valintoja ihmisellä täytyy olla tietoa tarjolla olevista palveluista ja kykyä vertailla eri vaihtoehtoja. Kuluttajakäsite painottaa palvelun laatua ja responsiivisuutta, sitä että palvelujen tuottajat vastaavat käyttäjien palveluodotuksiin. Yksittäisen palvelunkäyttäjän näkökulma korostaa asiakastytyväisyyttä. Sosiaalipalvelujen käyttäjät eivät ole välttämättä sellaisessa tilanteessa, että pystyisivät kuluttamaan missä ja mitä haluavat. (Niiranen 2002, 68.) Sosiaalityön asiakasta ei voi rinnastaa kuluttajaan, sillä asiakkuus harvoin perustuu vapaaseen valintaan, vaan se on usein vastentahtoista ja pakon sanelemaa (Karvinen-Niinikoski & Meltti 2003, 37). Palvelujärjestelmästä ja työntekijöiltä kuluttajamallin siirtyminen edellyttää valmiuksia kohdata kuluttaja-asiakas. Heli Valokivi kuvaa tätä vaatimisen toimintatapana, jota määrittää se, että aktiiviset kansalaiset käyttävät omaa ääntään palvelujärjestelmän kentillä. He esittävät toiveita ja vaatimuksia omien toiveiden läpiviemiseksi. He ovat tietoisia oikeuksistaan ja vaativat niiden toteuttamista. (Valokivi 2008, 63-64). Kirsi Juhila puhuu ihmisen oman vastuun korostamisesta. Yksilön omat valinnat liittyen hyvinvointiin ovat keskeisellä sijalla (Juhila 2006, 69).

Palveluasiakkuudessa (democratic citizenship) palvelua käyttävällä ihmisellä on kohdeasiakkuutta aktiivisempi rooli. Palvelua ei voi olla olemassa ilman sen käyttäjän aktiivista osallistumista. Asiakkaan vaikuttamisen mahdollisuudet ja kanavat ovat hyväksyttyjä ja toimivia. Vaikka asiakkuudessa keskitytään asiakkaan palvelutarpeen ratkaisemiseen, samalla tunnustetaan myös ihminen yhteisönsä jäsenenä. Palveluasiakkaalla on erilaiset oikeudet ja reaaliset mahdollisuudet saada äänensä kuuluville kuin esimer-

kiksi kohdeasiakkaalla. Palveluasiakkuuteen kuuluu, että asiakas tietää oikeutensa palveluihin. (Niiranen 2001, 8-10; 2002.)

Sosiaalityön asiakkaat eivät aina käyttäydy ihanneasiakkaan mallin mukaisesti. He eivät ole aktiivisia tai osallistuvia. Vaikeaksi palveluasiakkuus muodostuu silloin, kun henkilön omat voimavarat ovat huonot. Silloin oma aktiivinen vaikuttaminen palveluihin on olematonta ja passiivisesta statuksesta on usein miten mahdoton irtautua. (Haverinen 1999, 63.) Palveluasiakkuudessa aktiivisuus liittyy lähinnä avun tarpeen ilmaisemiseen tai palvelun aloittamisvaiheeseen. Palvelujen käyttäjät ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin, apuun tai tukeen, mutta eivät neuvottele niistä tai osallistu niiden suunnitteluun. He voivat informoida työntekijää omasta elämäntilanteestaan, mutta sen jälkeen vastuu tilanteen kehittymisestä on työntekijällä ja järjestelmällä. Asiakas saa sekä konkreettista että henkistä apua ja tukea elämäntilanteeseen. Kohtaamista leimaa positiivinen sävy, vaikka kansalaisen osallistuminen on melko passiivista. (Ketola 1996, 177; Valokivi 2008, 65.)

Terveystenhuollossa asiakkaalla on aktiivinen rooli. Asiakkaan rooliin liitetään aktiivisuus, tasa-arvoisuus, omaehtoisuus, laatu- ja kustannustietoisuus. Sen sijaan potilasrooliin liitetään kärsivällisyys, riippuvaisuus, asiantuntijoiden määrittäminen sekä laadusta ja kustannuksista tietämättömyys. (Södergård 1998, 38.) Potilaan rooli terveydenhuollossa välittyy samanlaisena kuin kohdeasiakkaan rooli sosiaalihuollossa. Terveystenhuollon asiakkaan roolissa on sekä palvelujen kuluttajan että palvelujen käyttäjän piirteitä.

Kirsi Juhila tarkastelee sosiaalityötä sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden suhteina, kohtaamisina ja rooleina. Hän puhuu liittämisen- ja kontrollisuhteesta, kumppanuussuhteesta, huolenpitosuhteesta ja vuorovaikutuksessa rakentuvasta suhteesta. Liittämissuhteessa työntekijä pyrkii liittämään asiakkaat valtakulttuuriin ja asiakkaat asettuvat liittämisen- ja kontrollikohteiksi. Kumppanuussuhteessa työntekijä ja asiakas toimivat rinnakkain. Asiakkaan elämää ja ongelmatilanteita sekä mahdollisia muutostarpeita jäsennetään yhdessä. Huolenpitosuhteessa asiakkaat tarvitsevat sekä tukea että apua. Sosiaalityöntekijöiden tehtävänä on huolenpito asiakkaista. Vuorovaikutukseen rakentuvassa suhteessa sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden roolit muuttuvat eri tilanteiden mukaisesti ja ne

voivat sisältää liittämisen-, huolenpito ja kumppanuussuhteen ominaispiirteitä. (Juhila 2006,13- 14,103.)

Kumppanuus merkitsee liittoutumista ja yhdessä toimimista järjestelmän toimijoiden kanssa järjestelmän sallimissa puitteissa. Asiakkaalle tämä merkitsee tasavertaista neuvottelukumppania ja mahdollisuutta vaikuttaa palvelun saamiseen tai sisältöön. Kumppanuus tarkoittaa, että molemmat tulevat kuulluksi ja ovat aktiivisia toimijoita samanaikaisesti. (Valokivi 2008, 64.) Asta Niskalan mukaan sosiaalityön prosesseja voidaan kehittää työntekijöiden ja asiakkaiden yhteistyönä. Hän puhuu rakentavasta sosiaalityöstä, jossa edetään neuvotellen. Jokainen kohtaaminen odotushuoneesta lähtien on tärkeä osa prosessia. (Niskala 2008.)

Outi Ketola puhuu kulttuurisesta kansalaisesta, joka ei epäröi kyseenalaistaa viranomaisen ja palvelujen tuottajien autoritaarista ohjausta ja palvelujen käyttäjän tarpeitten määrittelyä yksilön ulkopuolisena prosessina. Tämä voi merkitä sitä, että palvelujen tuottajat eivät enää ole etuoikeutetussa asemassa määrittelemään palvelujen sisältöjä. Asiakkaat ovat ottamassa osan tästä roolista. (Ketola 1996 177-178.) Kärjessä kulkevat täysvaltaiset aikuiset ja vireät vanhuksat. He ostavat päivähoidon-, kotipalvelu- ja asumispalveluja. He voivat olla kuluttajia, ja heille tarjotaan viranomaisiin nähden tasavertainen asiakkaan asema. Hyvinvointivaltion asiakkuutta pidetään yleiskäsitteenä positiivisena. Siihen liitetään subjektiivisuus, itsemääräämisoikeus, vapaus, yksilön valintaoikeudet ja osallistuminen. Maksava asiakas (customer) liittyy palvelutarjoajan suureen liikkumatiilaan ja kansalaisen suureen vapauteen valita. Kuluttajan (consumer) vapaus valita on suuri, mutta viranomaisen liikkumatiila palvelujen tarjoajana on pieni. Palvelujen saajan (client) tilanteessa viranomaispalvelutarjonnan liikkumatiila on suuri, mutta kansalaisen vapaus valita on pieni. (Haverinen 1999, 60-62.)

Julkisten palveluiden käyttäjätutkimuksissa on tyypitelty erilaisia kuluttajatyyppejä. John Baldock ja Clare Ungerson ovat erotelleet neljä yhteisöpalveluiden käyttämisen ideaalityyppejä. Niitä ovat kuluttajakäyttäytyminen (consumerism), jossa aktiivisesti käytetään yksityisten markkinoiden palveluja. Yksilöllinen käyttäytyminen, jossa etsitään valikoidusti joko yksityisiä tai julkisia palveluja; hyvinvointivaltiollinen käyttäytyminen (welfarism), jossa aktiivisesti käytetään valtion tarjoamia palveluja; asiakkuus-

käyttäytyminen (clientism), jossa passiivisesti otetaan vastaan, mitä on tarjolla. (Baldock & Ungerson 1994 50; Salonen 1998; Suikkanen 2003, 54 ; Järvinen 2005.)

Peter Beresfordin kokemukset palvelunkäyttäjän osallistumisesta terveydenhuollossa kertovat, että palveluiden käyttäjät antavat arvoa kollektiiviselle osallistumiselle, koska se tukee erityisesti valtaistumista, tehokkuutta ja taitojen kehittymistä. Valtaistuminen tuo yhteen yksilöllisen henkilökohtaisen muutoksen ja laajemman yhteiskunnallisen muutoksen korostaen molempien tärkeyttä. Hänen mukaansa ammattilaisten keskusteluissa tavoitteet on asetettu niin, että niissä on keskitytty kapeammin henkilökohtaiseen valtaistamiseen. Asiakkaiden kuuleminen tulisi olla samaan aikaan sekä väline että tavoite. (Beresford 1990; 2006; 2009, 253.) Tritter kuvaa potilaiden ja kansalaisten osallisuuden vahvistamista terveyspalveluissa. Näitä ovat yksittäisten potilaiden osallistuminen hoitoa koskevaan päätöksentekoon, palveluiden kehittämiseen ja palvelujen arviointiin. Terveydenhuollon ammattilaisten koulutuksessa potilaat ovat osallistuneet opetukseen kertomalla omista kokemuksistaan. (Tritter 2009, 211; Tritter 2010.)

Raija Julkunen puhuu sosiaalipolitiikan kansalaisista, joita ovat kannustettu, aktivoitu, valtaistettu, sopimuksellistettu, vastavuoroistettu, vastuutettu ja hylätty. Sosiaalipolitiikan kansalaista on kannustettu siten, että kannustin- ja aktivointiudistukset ovat seuranneet toisiaan. Kansalaisten aktiivisuus ja aktivointi tarkoittavat vastuullisuuksien ja velvollisuuksien lisäämistä. Valtaistettu kansalainen pystyy tekemään valintoja ja ottamaan niistä vastuun. Hänellä on kansalaisen oikeus etuuksiin ja palveluihin. Taustalla on kuluttajaoikeuksia koskeva ajattelu. Oikeellistumisen käänköpuoli on, että kansalaisen edellytetään tuntevan oikeutensa. Sopimuksellistettu kansalainen sidotaan kumppanuussopimuksiin. Sopimuksellistaminen muovaa uudelleen kansalaisuutta ja ihmisten välisiä suhteita. Vastavuoroistettu kansalaisuus lähtee siitä, että sosiaaliturvalla elävän pitää tehdä sosiaaliturvan eteen jotakin hyödyllistä. Vastuutettua kansalaista tuetaan tekemään omia ratkaisuja ja sitoutetaan heitä vastaamaan ratkaisujen seurauksista. Hyvinvointiyhteiskunta voi myös hylätä kansalaisensa. (Julkunen 2008, 192 - 212.) Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tilanteissa on usein kyse monen tekijän yhteisvaikutuksesta (Metteri 2004).

2.4 Asiakkaan juridis-hallinnollinen asema

2.4.1 Lainsäädännölliset oikeudet

Kansainväliset perusoikeuksia koskevat sopimukset

Perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset ovat keskeisiä peruspilareita sosiaalihuollossa. Perustuslain säädökset ovat merkittäviä, kun arvioidaan sosiaalihuollon asiakkaan ja viranomaisen suhdetta, jota asiaa ei voida tarkastella pelkästään Suomen perustuslain ja suomalaisen lainsäädännön kautta. Tärkeimmät taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet lueteltiin Yhdistyneiden kansakuntien 1948 hyväksymässä yleismaailmallisessa ihmisoikeuksien julistuksessa. Julistuksen mukaan kullakin yksilöllä on oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus). Nämä periaatteet ovat merkittäviä sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien kannalta.

Vaikka ihmisoikeuksien julistus ei ole valtioiden välinen kansainvälinen sopimus, vaan Yhdistyneiden Kansakuntien antama julistus, sillä on oikeudellista merkitystä (Posio 2008, 61). Myöhemmin laaditut ihmisoikeussopimukset ovat täydentäneet ja tarkentaneet näitä oikeuksia. Vuonna 1966 hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli TSS-sopimus, jonka lähtökohtana on yksilön oikeuksien turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomessa sopimus tuli voimaan 1976. Toinen 1966 hyväksytty keskeinen sopimus on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, joka tuli Suomessa voimaan 1976 (HE 137/1999vp). Turvaamisoikeus ulottuu perusoikeuksien ohella kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määrittämiin ihmisoikeuksiin ja koskee hallintoviranomaisia niiden soveltaessa lakeja tai niitä alempiasteisia säädöksiä yksittäistapauksissa (Pajukoski 2006, 269). Vaikka velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on julkisella vallalla, viimesijainen vastuu on valtiolla (Sosiaalityön käsikirja 2007,42).

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asema Euroopan integraatossa oli aluksi epäselvä. Vuoden 1957 Euroopan talousyhteisön Rooman sopimus ei sisältänyt mainintoja perusoikeuksista. Euroopan yhteisöjen (EY) tuomioistuin oli avainasemassa perusoikeuksien kehittämisessä 1980-luvun loppuun saakka. EY:n tuomioistuin vahvisti, että EU:n pe-

perusoikeudet sitovat jäsenvaltioita, kun niissä pannaan toimeen EY:n oikeutta. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet alkoivat näkyä perustamissopimuksissa. Perusoikeudet olivat vielä 1990-luvun alussa selkiytymättömiä. (Ojanen 2002, 890-892; Mikkola 2004.)

Euroopan ihmisoikeussopimus eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta on merkittävä ihmisoikeussopimus. Se on laadittu 1950 ja Suomi on ratifioinut sen 1990. Valvonnasta huolehtii ihmisoikeustuomioistuin, joka voi käsitellä yksityisen ihmisen nostamia kanteita. (Sosiaalityön käsikirja 2007, 43.) Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksille voidaan antaa suuri painoarvo kansallisen tason oikeuslähteenä. Sillä on ollut konkreettisia vaikutuksia myös kuntia koskevaan lainsäädäntöön (Harjula-Prättälä 2007, 75; Posio 2008, 62).

Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) tarkoituksena on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa asettamalla vähimmäisvaatimukset sopimusvaltioiden lainsäädännölle ja käytännölle. Sopimusasiakirja tuli voimaan 1965. Peruskirjassa ei ole yksilölle välittömiä oikeuksia. Valvonta perustuu valtioiden määrääjain laatimiin raportteihin, joilla jäsenmaiden sosiaalisten perusoikeuksien tilaa ja kehitystä seurataan. Käytännössä tämä on osoittautunut voimakkaaksi välineeksi jäsenmaiden sosiaalisten oikeuksien säilyttämisessä ja kehittämisessä. (Kari 2003, 373; Pahlman 2003 55, 64; Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006.) Suomi liittyi Euroopan neuvoston (EN:n) jäseneksi 1989 ja ratifioi peruskirjan 1991. Asiakkaan aseman kannalta tärkeää on oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan (Sosiaalityön käsikirja 2007, 43).

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja hyväksyttiin Suomessa 2002. Euroopan sosiaalinen peruskirja ja taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva sopimus (TSS- sopimus) asettavat valtiolle enemmän velvoitteita kuin antavat yksilölle oikeuksia (SopS 44/1991; SopS 80/2002; Kuivalainen ym. 2005, 85-86). Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa sopimusvaltiot sitoutuvat muun muassa toteuttamaan oikeuden sosiaaliturvaan, luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sen vähintään tyydyttävällä tasolla (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 33).

Vuonna 1993 voimaan tullut Maastrichtin sopimus aloitti aivan uuden vaiheen integraatiossa ja sen perusoikeusulottuvuudessa. Euroopan unionissa siirryttiin vaiheeseen, jos-

sa toiminnan painopiste ei ollut aikaisempien vuosien tapaan taloudellis-teknisissä asioissa. Euroopan unionissa lähdettiin rakentamaan ennen muuta poliittista unionia, jossa yhteistyö koostui pitkälti sosiaali- ja työllisyyspolitiikasta. (Ojanen, 2002, 892-893.)

Tällä hetkellä voimassa oleva vuoden 1997 Amsterdamin sopimus on muuttanut merkittävästi EY:n ja EU:n perustamissopimuksia nimenomaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Yhteisöllä eli EY- lainsäädännöllä on oikeus antaa jäsenvaltioita sitovia säännöksiä, jotka ohittavat kansallisen lainsäädännön silloin, kun säännökset ovat ristiriidassa keskenään. Näin Euroopan yhteisön lainsäädännöstä tulee kiinteä osa myös kansallista lainsäädäntöä. (Harjula-Prättälä 2007, 69.)

Amsterdamin sopimukseen sisältyy yleinen perusoikeus- ja ihmisoikeusklausuuli, jonka mukaan unioni perustuu muun muassa jäsenvaltioiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen. Myös sosiaalisten perusoikeuksien merkitys on vahvistunut, koska Amsterdamin sopimus on nostanut Euroopan sosiaalisen peruskirjan takaisin keskeisten perusoikeusasiakirjojen joukkoon. Perusoikeuksien kehittämisessä seuraava tärkeä askel oli vuoden 2000 Nizzan sopimus. (Ojanen 2002, 893-894.)

Vuonna 2000 hyväksyttiin EU:n perusoikeuskirja, johon on koottu unionin voimassa olevat perusoikeudet. Perusoikeuskirjassa suojatut oikeudet ja vapaudet ulottuvat kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin sekä unionin kansalaisia koskeviin oikeuksiin. Perusoikeuskirja ei ole tiukan oikeudellisesti sitova asiakirja, mutta sillä on oikeudellisia vaikutuksia EU:n päätöksenteko- ja toimielinjärjestelmään sekä kansalliseen päätöksentekoon. Perusoikeuskirjan tehtävänä on tehdä näkyväksi EU:n kansalaisilleen turvaamat perusoikeudet. Vaikka sosiaaliturvajärjestelmän toimivalta kuuluu edelleen jäsenvaltioille, ne ovat velvollisia noudattamaan yhteisön oikeuden periaatteita. EU:n turvaamat sosiaaliset perusoikeudet saavat edelleen sisältönsä kansallisten perustuslakien turvaamien sosiaalisten perusoikeuksien kautta. (Ojanen 2002, 894; Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 35, 37.)

Lissabonin sopimus allekirjoitettiin vuonna 2007. Se muuttaa nykyisiä perussopimuksia, mutta ei korvaa niitä. Sopimus tulee voimaan vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat sen ratifioineet. Sosiaaliturvan kannalta merkittävin Lissabonin sopimukseen liittyvä uudistus on unionin perusoikeuskirjan muuttaminen julistuksesta oikeudellisesti sitovaksi

asiakirjaksi. Tässä peruskirjassa asetetaan yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjuminen unionin tehtäväksi, kun se tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen. Sen tarkoituksena on turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja. (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 31-23.)

Perusoikeuksiin liittyy Euroopan unionissa myös niin sanotun avoimen koordinaation menetelmä. Sitä sovelletaan asioissa, joissa unionilla ei ole toimivaltaa tai se on rajallinen. Se on poliittista tulosohjausta, jossa jäsenvaltioilta edellytetään kansallisia toimintaohjelmia siitä, miten he ovat toimineet esimerkiksi syrjäytymisen torjumiseksi. Eurooppa-neuvoston tasolla tehdyillä linjauksilla ei ole lainsäädännöllistä asemaa, mutta niihin liittyy poliittista arvovaltaa ja sitoutumista. Jäsenvaltioiden vertailun pohjaksi asetetaan määrällisiä ja laadullisia indikaattoreita. (Antola 2005, 15; Palola 2005, 27.) Järjestelmä on kääntynyt sosiaalisen syrjäytymisen vastaisesta koordinaatiosta sosiaalisen osallisuuden prosessiksi (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 32). Juho Saaren mukaan toistaiseksi on kuitenkin keskitytty enemmän instituutioiden rakentamiseen kuin toimeenpanoon ja vaikuttamiseen (Saari 2005).

Ihmisoikeussopimukset ja muut kansainväliset sopimukset ovat vaikuttaneet kansalliseen lainsäädäntöön ja koskettavat sitä kautta asiakkaan oikeuksia. Velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on annettu julkiselle vallalle. Tämä velvoite ei kohdistu vain lainsäätäjään vaan myös toimeenpanoon, lainkäyttöön ja rahoituksesta vastaamiseen (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 101).

Perusoikeudet

Sosiaaliset oikeudet käsitteenä liittyy sosiaalipolitiikan teoriassa T.H Marsalliin, jonka mukaan modernin yhteiskunnan kansalaisuus on laajentunut yksityisoikeudellisista (civil rights) poliittisiin (political rights) ja sosiaalisiin oikeuksiin (social rights) (Marshalla 1950). Ensin kansalaisille myönnettiin henkilökohtaisia vapauspiiriä suojaavia oikeuksia kuten vapaus ja koskemattomuus. Sen jälkeen myönnettiin poliittisia oikeuksia kuten äänioikeus. Hyvinvointivaltion kehittyessä kansalaisuuteen liitetään sosiaaliset oikeudet. Sosiaalinen kansalaisuus pohjautuu sosiaalisiin oikeuksien toteutumiseen ja täysvaltaiseen kansalaisuuteen (Jacobson Petterson & van Ewijk, 2010,47-49).

Suomessa keskustelu sosiaalityön oikeudellistumisesta alkoi 1990-luvulla. Kansainväliset sopimukset ja uuden perustuslain voimaantulo edellyttivät tarkistuksia muuhun lainsäädäntöön (Korpinen & Tähkä 2005, 21). Tärkeä uudistus tapahtui, kun 1995 Suomen hallitusmuotoon sisällytettiin keskeiset TSS-oikeudet. Sosiaalisista oikeuksista puhuttaessa käytetään laajempaa käsitettä TSS-oikeudet, joilla tarkoitetaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (Tuori 2004, 178-179). Osa TSS-oikeuksista on turvattu Suomen perustuslaissa, joka tuli voimaan vuonna 2000 (Suomen perustuslaki 731/1999). Hallitusmuodon vahvistamista uusilla perusoikeuksilla ja perusoikeussääntelyn saattamista vastaamaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita voidaan Suomessa pitää pohjoismaisen hyvinvointikehityksen huipentumana (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 17). Vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeussäännöstö on saanut vaikutteita erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Viljanen 1996, 789). Perusoikeudet ovat yksilön oikeuksia ja kuuluvat kaikille yhdenvertaisesti. Perustuslain 19 §:ssä turvatut sosiaaliset perusoikeudet voidaan ymmärtää kuntien tavallisina lakeina säädettyjen tehtävien tulkintaa ohjaaviksi normeiksi (Pajukoski 2009, 269).

Perustuslain turvaamat vapausoikeudet kuten henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, uskonnon, mielipiteen- ja sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, vaali- ja osallistumisoikeudet tai liikkumisvapaus käsitettiin aikaisemmin passiivisina, viranomaisten mielivaltaa suojaavina säännöksinä. Nykyinen tulkinta lähtee siitä, että julkisella vallalla on myös aktiivinen velvollisuus vapausoikeuksien turvaamiseen. (Suomen perustuslaki 731/1999; Pajukoski 2006.)

Sosiaalihuollon asiakkaan aseman yhteydessä näistä perustuslain säännöksistä keskeisempiä ovat yhdenvertaisuussäännös (6 §), oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9§), yksityiselämän suoja (10 §) tai oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §). Perustuslain 6 §:ssä on turvattu yhdenvertaisuus. Tähän sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. (Suomen perustuslaki 731/1999.) Yhdenvertaisuus lain edessä koskee myös hallintomenettelyä. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös rajoittaa sekä tuomioistuimen että hallintoviranomaisten harkintavaltaa ja sisältää vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Jos olosuhteet ovat erilaiset, myös erilainen kohtelu on sallittu. Sosiaalisesti heikompiosaisten aseman pa-

rantamiseksi tapahtuva positiivinen diskriminaatio on mahdollinen. (Pajukoski 2006, 270.)

Julkiselle vallalle on säädetty perustuslain 22 §:ssä yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös edellyttää myös perusoikeuksien aineellista turvaamista. Ne voidaan toteuttaa perusoikeudet turvaavalla ja täydentävällä lainsäädännöllä sekä taloudellisia voimavaroja kohdentamalla. Perustuslain 19 §:n velvoitteet sisältävät tosistaan poikkeavia oikeusvaikutuksia. (HE 309/1993 vp 75; Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006,19.) Valtio on vastuussa toimeentulosta ja huolenpidosta: sen tehtävänä on vastata perusoikeuksien toteuttamisesta, ellei se ole antanut tehtävää muille viranomaisille. Valtiolla on kuntiin nähden rahoitusvastuu, mikä tarkoittaa huolehtimista siitä, että kunnat kykenevät huolehtimaan niille annetuista tehtävistä. (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 36.)

Sosiaaliset perusoikeudet jakaantuvat kahteen kokonaisuuteen: palveluihin ja rahana myönnettävään toimeentuloturvaan. Perustuslaki edellyttää, että julkinen valta turvaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Riittävyyttä arvioidaan lähinnä poliittisesti. Se edellyttää, että väestön välttämättömät ja välittömät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tulevat täytetyksi ja että näitä tarjotaan yhdenvertaisuuden takaamalla tavalla. (Suomen perustuslaki 731/1999.)

Perustuslaki ei takaa sosiaali- ja terveystoiminnasta järjestelmää vaan perustan, jolle tavalisella lainsäädännöllä järjestetty toiminta rakentuu (Arajärvi 2003, 16-18). Subjektiivisina oikeuksina on suoraan perusoikeustasolla turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1§) sekä oikeus maksuttomaan perusopetukseen (16§). Vaikka nämä oikeudet on turvattu jokaiselle yksilönä suoraan perustuslaissa, kuntien velvollisuus on huolehtia siitä, että jokainen saa hänelle subjektiivisena oikeuksina turvatut perusoikeudet. Niiden toteuttaminen edellyttää täydentävää lainsäädäntöä kuten toimeentulotukilakia. (Harjula ja Prättälä 2007, 52.)

Sosiaaliset perusoikeudet sisältävät dynaamisen, sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseen viittaavan ulottuvuuden. Säännöksiä jouduttiin 1990-luvulla soveltamaan, kun julkisella taloudella oli rahoitusvaikeuksia ja supistamispainetta. Perustuslailla korostetaan oikeuden viimesijaista luonnetta. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 19, 21.) Kaarlo Tuorin

mukaan subjektiiviset oikeudet kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden ja ei-subjektiiviset, määrärahasidonnaiset etuudet kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Sääntelyn väljyyteen liittyy kysymys, sisältyykö erityisen järjestämisvelvollisuuden piirissä olevien etuuksien myöntämiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaa vai ratkaistaanko etuuden saaminen yksinomaan oikeusharkinnalla. Yksinomaan oikeusharkinnan perusteella viranomaisen ei voi jättää oikeutta toteuttamatta eikä päättää sen sisällöstä tai laajuudesta. Subjektiivisten oikeuksien toteuttamisesta vastaavalla viranhaltijalla on siksi harkintavaltaa myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien mukaan. (Tuori 1999; Pajukoski 2006, 108-109.)

Yksilön oikeuksien määräytymisen vahvuusaste sosiaaliturvan etuuksiin vaihtelee. Vahvimpia ovat perustuslailla turvatut subjektiiviset oikeudet, heikoimpia kuntien vapaaehtoisesti järjestämät palvelut, joiden järjestäminen on kokonaan kuntien harkinnassa ja jotka ovat sääntelyn ulkopuolella. Näiden väliin jää suuri joukko sekä valtion että kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluja ja etuuksia, joiden saamisedellytykset sisältävät vaihtelevan määrän harkintaa. Subjektiivisen oikeuden keskeinen piirre on, ettei viranomaisella ole harkintavaltaa päättäessään oikeuden toteuttamisesta. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 49-50.)

Toimeentuloturvassa julkista vastuuta korostavat etuuden takaaminen subjektiivisena oikeutena, universaaliperiaate etuuden ehtojen määrittelyssä ja etuuden vastikkeettomuus. Yksilön vastuun ensisijaisuutta osoittavat etuuden antamisen harkinnanvaraisuus ja etuuden myöntämiseen liittyvä tarvearviointi. Sosiaalisten perusoikeuksien säätäminen vahvisti julkisen vastuun perustuslaillista pohjaa. (Tuori 2004.) Tarveharkinnan ja vastikkeellisuuden roolin kasvu ovat merkinneet oman vastuun korostumista (Julkunen 2006, 159).

Perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää, että jokaiselle taataan ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo ja huolenpito. Toimeentulolla ymmärretään lähinnä rahallisia etuja, kun taas huolenpito edellyttää erinäisiä hyvinvointipalveluja. Suomessa on taloudellinen toimeentulominimi määritelty, mutta ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo on jotakin enemmän. Sosiaalisesti hyväksyttävä toimeentulo sisältää myös yhteiskunnallisten tekijöiden huomioimista. Perustuslain 19 §:n 2 momentti edellyttää jokaiselle perustoimeentulon turvan annettavaksi työttömyyden, sairauden, työkyvyttö-

myyden ja huoltajan menetyksen johdosta.(Suomen perustuslaki 731/1999.) Perustoimeentulon turva edellyttää lähes keskimääräistä elämisen tasoa (Arajärvi 2003, 45-46).

Välttämättömän toimeentulon tai huolenpidon tarpeessa voi perustaa vaatimuksensa suoraan perustuslain säännökseen. Käytännössä se edellyttää alempiasteisia säädöksiä, joilla säännellään tukimuotoja. Helena Ylikylä-Leivan mukaan perusoikeudet eivät ole saaneet näkyvää roolia eriasteen päätöksenteossa eivätkä muutoksenhakuvaiheessakaan. Yleensä muutoksenhaun tai kantelun kohteena olleissa kunnallisissa päätöksessä ei haettu tukea perustuslain säännöksistä. (Ylikylä-Leiva 2003, 126.)

Perustuslaki ei säätele yksiselitteisesti, kuka on vastuussa perusoikeuksien toteuttamisesta. Laki määrittelee subjektiivisen perusoikeuden kuten oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä edellyttää julkiselta vallalta toimia perusoikeuden toteuttamiseksi. Perustuslaki ei määrittele, mitä julkisella vallalla tarkoitetaan. Yleisesti voidaan todeta, että perusoikeusvelvoitteiden kohdistumistahot ovat valtio, kunta ja kuntayhtymät. Perusoikeusuudistuksella on ollut tarkoitus puuttua kunnallisen itsehallinnon perusteisiin. Sosiaalisten oikeuksien toteuttamisvastuuta on pyritty varmistamaan ensisijaisesti lainsäädännöllä ja hallinnollisella ohjauksella. (Suomen perustuslaki 731/1999; Mäenpää 2001, 39-45.)

Viimesijainen toimeentuloturva

Toimeentulotuki on keskeinen välttämättömän toimeentulon turvaava taloudellinen tukimuoto. Se turvaa ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämättömän toimeentulon. Sen toteutuminen määritellään toimeentulotukilaissa, jossa säännellään tukimuotoja, niiden saamisedellytyksiä ja tarveharkintaa sekä menettelyä. Perustoimeentulotuen tasoa ei ole rahamääräisesti määritetty. Perustuslain 19.2 § tarkoittamat etuudet taataan jokaiselle. Sosiaaliturvajärjestelmät ovat niin kattavia, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. (HE 309/1993 vp, 79; Suomen perustuslaki 731/1999; Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 21-23.) Toimeentulotuen tavoitteet ja sisältö muotoiltiin 1970-luvulla. Lähtökohtana oli, että viimesijaisen turvan tason tuli mahdollistaa sosiaalisesti hyväksyttävän elintason edellyttämä välttämättömyystaso eli tavoitteena oli taata kohtuullinen kulutuksen taso (Kosunen 1999, 99).

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto tilanteissa, joissa henkilön tai perheen tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin. Käytännössä välttämätön toimeentulotuki tarkoittaa toimeentulotuen perusosaa, joka on laskennallinen osuus vähimmäiskulutuksen vaatimista menoista. Toimeentulotukilakiin on kirjattu tavoite edistää yksilön ja perheen itsenäistä selviytymistä ja ehkäistä pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta (Laki toimeentulotuesta 1412/1997).

Toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta. Lisäksi voidaan myöntää ehkäisevää toimeentulotukea. Perusosa sisältää päivittäiseen elämään kuuluvat menot kuten ravintomenot, vähäiset terveydenhoitomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot. Perusosan määrä vaihtelee hakijoiden elämäntilanteen mukaan. Euromääräisen perusosan suuruuden valtioneuvosta vahvistaa vuosittain. Täydentävään toimeentulotukeen sisältyvät erityismenot esimerkiksi lasten päivähoitomenot, lasten harrastuksista johtuvat menot sekä henkilön tai perheen erilaisista olosuhteista kuten pitkäaikaisasiakkuudesta johtuvat menot. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.)

Toimeentulotukeen liittyy ehkäisevä toimeentulotuki, jonka perusteista päättävät kunnat. Se on aina harkinnanvarainen eikä sen myöntäminen riipu avustettavan oikeudesta varsinaiseen toimeentulotukeen. Ehkäisevän tuen tarkoitus on sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn edistäminen.

Hakemuksen vireillepano toimeentulotuessa vaatii asianosaissuhdetta. Koska toimeentulotuki on viimesijainen etu, jokaista perheen jäsentä arvioidaan yksilöllisesti ja perheenjäsenten tulot otetaan erikseen huomioon. Kunnan velvollisuus on myöntää toimeentulotukea kunnan asukkaille, mutta kiireellisissä tapauksissa tukea on myönnettävä myös kunnassa oleskelevalle henkilölle. Tuki myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan. Toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen tukea myönnettäessä selvitetään hakijan taloudellinen tilanne perinpohjaisesti. Asiakasta velvoitetaan antamaan kaikki tarvittavat tiedot. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.)

Vuodesta 2006 lähtien valtio ja kunnat ovat vastanneet yhtäläisin osuuksin perustoimeentulotuen kustannuksista. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta valtio osallistuu kustannuksiin valtionosuusjärjestelmä kautta. Uudistuksen tavoitteena on

luoda tehokkaampi, kuntia kannustavampi ja tasapainoisempi toimeentulotukietuuksien ja aktiivietuuksien kokonaisuus. Toimeentulotukilakiin tehtiin 2001 säädösmuutoksia, joiden avulla oli tarkoitus laajentaa harkinnanvaraisen ja ehkäisevän tuen käyttöä kunnissa ja tehostaa tarveharkinnan käyttöä tukea myönnettäessä. Kuntien tulee varata riittävät määrärahat ehkäisevää toimeentulotukea varten. (Niemelä & Salminen 2003; Hämäläinen 2006, 621; Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 54; Laki toimeentulotuen muutoksista 1202/2007.)

Toimentulon määräytymisperusteet ovat tiukat ja avustuksen taso niukka. Taloudellista tilannetta ei voi kohentaa muuten kuin pääsemällä pois tuen piiristä. Toimeentulotuen taso on niin matala, että tuen varassa on pitemmän päälle vaikea selviytyä. (Kosunen 1999; Haapola 2004.) Yleisen ansiotason noustessa toimeentulotuella elävien kulutusmenot jäävät entisestään jälkeen, koska pienituloisten tulokehitys on huomattavasti heikompaa kuin keskituloisten, ja tulonsiirroilla on suuri merkitys pienituloisille (Moisio 2006,623).

Toimeentulotuen riittävyys edellyttää saajaltaan tiukkaa taloudenpitoa, suunnitelmallisuutta ja pidättäytymistä perusosaan kuulumattomista menoista. Kuitenkin toimeentulotukiasiakkuuteen liittyvät monenlaiset puutteet selviytyä arkielämästä. Asuminen ja työttömyys ovat merkittävämpiä syitä avun tarpeeseen. Suurimmat toimeentulotuen saajaryhmät ovat yksinäiset miehet ja yksinäiset naiset. Sen jälkeen tulevat yksinhuoltajat. Yksinhuoltajien tuen tarve johtuu siitä, etteivät ensisijaiset etuudet ole riittäviä. Toimeentulotuki täydentää muita perusetuuksia. (Hämäläinen 2006, 624.)

Toimeentulotuen perusosan luonne on subjektiivisen oikeuden mukainen, mutta siihen liittyy tapauskohtaista harkintaa, joka ei perustu yksityiskohtaisiin standardeihin. Esimerkiksi asiakkaan tulot voidaan huomioida tukea määriteltäessä monella eri tavalla (Tuori 2004). Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat heikosti suojattuja oikeuksia. Ne perustuvat tilannekohtaiseen harkintaan eivätkä päätösperusteet ole välttämättä läpinäkyviä (Karjalainen 2004). Tarveharkinnan käyttö jakoperusteena on tehokas tapa kohdentaa etuudet eniten tarvitseville henkilöille. Toisaalta tarveharkinta saattaa heikentää tuen kohdentamista etuuden alikäytön takia tai synnyttää köyhyysloukkuja. (Haapola 2004, 22.)

Periaatteessa asiakas voi kuntalaisena valittaa valtuuston talousarviopäätöksestä, jos kunnan talousarvioon ei sisälly lainkaan määrärahoja jonkin lakisäateisen palvelun järjestämiseen tai jos palveluja voidaan pitää liian vähäisinä. Kuntalain mukaan valituksen voi tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Käytännössä yksittäisen asiakkaan on lähes mahdotonta arvioida etukäteen, millä tavoin kunta täyttää laissa säädetyn yleisen järjestämisvastuunsa. (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 65, 105.)

Perustuslain 6 §:n on kirjattu yhdenvertaisuuden periaate, mikä tarkoittaa, että lakia on sovellettava keskenään samankaltaisessa tapauksessa samalla tavalla (Suomen perustuslaki 731/1999). Toimeentulotuki myönnetään jokaiselle hakijalle yksilöllisesti ja edun suuruus on henkilökohtainen. Ratkaisutoiminnassa on harvoin kahta samanlaista tapausta. Ylikylä-Leivan mukaan todellinen yhdenvertaisuus voi toteutua, jos noudatetaan oikeudenmukaisuuden traditionaalista sääntöä, jonka mukaan jokaiselle on taattava hänelle oikeutetusti kuuluva etuus (Ylikylä-Leiva 2003; Autti & Liukkonen 2008).

Asiakkaan lainsäädännöllinen asema

Sosiaalihuollon asiakkaan kohtaamiseen ja palveluun liittyvät linjaukset ovat olleet kirjattuna jo pitkään. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnössä vuonna 1971 määriteltiin sosiaalihuollolle uudet toimintaperiaatteet, jotka olivat palveluhenkisyys, pyrkimys normaalisuuteen, valinnanvapaus, luottamuksellisuus, ennaltaehkäisy ja omatoimisuuden edistäminen. Palveluhenkisyydellä tarkoitettiin, että toimenpiteiden tavoitteena tulee olla ensi sijassa asiakkaiden palveleminen, mikä määritettiin palvelumieliseksi auttavaksi yleiseksi perusasenteeksi. Pyrkimys normaalisuuteen tarkoitti, ettei sosiaaliturvatoimenpiteiden vastaanottaminen saa olla yksilöä leimaavaa. Valinnanvapaus merkitsee, että asiakkaalle itselleen myönnetään oikeus päättää, millaisia sosiaalipalveluja hän milloinkin käyttää hyväkseen. Valinnanvapaus edellyttää, että saatavilla on vaihtoehtoisia palveluja. Luottamus merkitsee, että asiakas tietää, mihin hänen tietojensa käytetään. Häneltä pyydetään lupa tietojen antoon. Ennaltaehkäisyn periaate tarkoittaa sosiaaliturvapolitiikan toimeenpanossa sellaisia palveluja, joilla tuetaan yksilöiden kykyä säilyttää itsenäinen toimeentulo ja muut hyvinvoinnin edellytykset. Omatoimisuuden edistämisen merkitsee, että vaikeuksiin joutuneita yksilöitä tuetaan heidän toimintakykynsä ja

toimeentulonsa kehittämässä, säilyttämässä ja palauttamisessa. Sosiaalipalvelujärjestelmän tuli olla asiakaslähtöinen. Jo tätä ennen työskennellyt sosiaalihuollon periaatekomitea määritteli sosiaalihuollon periaateksi palvelun. (Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö 1971, 33-39, 42.)

Sosiaalihuollon periaatekomitean muotoilemia periaatteita on sisällytetty sosiaalihuollon lainsäädäntöön. Sosiaalihuollon tavoitteeksi on asetettu pyrkimys yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon. Sosiaalihuoltolakeja valmisteltaessa tavoitteeksi asetettiin, että sosiaalihuolto pystyisi antamaan myönteisemmän ja aktiivisemmän ihmiskuvan sosiaalihuollolle. (HE 137/1999 vp.) Sosiaalihuollon asiakas on halukas ja kykenevä sekä pätevä arvioimaan omaa tilannettaan ja ongelmien ratkaisumalleja. Asiakas voi ja haluaa olla aktiivinen subjekti.

Lain toimeenpanossa viitattiin ihmiskuvaan. Sosiaalihuoltolaki sisältää säännöksiä asiakkaan asemasta, oikeuksista ja kohtelusta noudatettavista periaatteista. Asiakkaan asemalle ratkaisevaa on asiakkaan kohtelu, neuvonta, asian valmistelu ja päätöksenteko. (Sosiaalihuoltolaki 710/1982.) Sosiaalihuoltolaki ei ole yhden sektorin laki vaan puite- ja yleislaki, joka koskee useita sosiaalihuollon sektoreita. Koska sosiaalihuoltoa säätelevä lainsäädäntö on pitkälti puitelainsäädäntöä, se jättää kunnille harkinnanvaraa sosiaalipalveluja järjestettäessä. Näin myös sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet ja palvelut voivat vaihdella kunnittain. Sosiaalihuoltolain 1§:n mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. (Sosiaalihuoltolaki 710/1982.) Sosiaalihuollon subjektit tuen saajina on siis säännöksessä määritelty. Subjekteja eivät ole ainoastaan yksityiset henkilöt vaan myös perhe ja yhteisö (Kemppainen 2001, 28).

Terveysterveystenhuollossa on toiminut vuodesta 1993 laki potilaan asemasta ja oikeuksista. Siinä määriteltiin potilasasiamiehen tehtävät. Jokaiseen terveydenhuollon organisaatioon tulee järjestää potilasasiamiehen palvelut. (Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992.) Etelä-Suomen alueellisen yhteistyöryhmän selvityksen mukaan potilaan oikeuksia koskeva lainsäädäntö on periaatteessa kattava, mutta terveydenhuollossa tarvitaan potilaan oikeuksia vahvistavia toimintamalleja (Potilaan aseman vahvistaminen 2002, 37).

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Laissa säädetään myös asiakkaan asemasta ja oikeuksista palvelujen käyttäjänä. Kyse on menettelyllisistä, ei sisällöllisistä säännöksistä. (Pajukoski 2006, 271.) Oikeus saada erilaisia palveluja määräytyy perustuslain ja tavallisena lakina annettujen erityislakien nojalla. Lain tarkoituksena on koota yhteen erityislakeihin sisältyneet yksittäiset säännökset sekä selkiyttää ja yhtenäistää sosiaalihuollossa toteutettavia käytäntöjä.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltoa hakevaa tai käyttävää henkilöä. Verrattuna potilaslakiin, joka määrittelee potilaan terveyden- ja sairaanhoitopalveluja käyttäväksi tai muuten niiden kohteena olevaksi henkilöksi, sosiaalihuollon asiakaslaki korostaa myös määritelmätasolla asiakkaan itsemääräämisoikeutta. (Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992; Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.)

Keskeiset oikeudet liittyvät asiakkaan itsemääräämisoikeuteen sekä oikeuteen saada hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Myös asiakkaan edut ja yksilölliset tarpeet, äidinkieli ja kulttuurista on otettava huomioon sosiaalihuoltoa järjestettäessä. Asiakkaalla on oikeus saada selvitys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä erilaisista huollon järjestämismuodoista ymmärrettävässä muodossa. Sosiaalihuollon asiakaslailla on monia yhtymäkohtia perus- ja ihmisoikeuksiin. Asiakkaan oikeudella laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ilman syrjintää on yhteys perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin kuten yhdenvertaisuuteen. Sosiaalihuollon asiakaslain tavoitteena on toteuttaa sosiaalihuollon toiminta-alueella myös niitä perustuslain säännöksiä, jotka koskevat oikeutta elämään ja sosiaaliturvaan sekä julkisen vallan yleistä tehtävää turvata perus- ja ihmisoikeudet. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000; Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen 2008, 14.)

Laissa on asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittamista turvaavia oikeuksia, mikä tarkoittaa asiakkaan toivomusten ja mielipiteen huomioduksi tulemistä. Asiakkaalle on annettava selvitys hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä toimenpidevaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Hänelle pitää selvittää ennen asian ratkaisemista seikat, jotka vaikuttavat ratkaisuun. Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta

hyvää sosiaalihuoltoa. Laadun turvaaminen tarkoittaa, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon muun muassa asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Säännös toimii puitesääntelynä palvelu- ja hoitosuunnitelmia koskeville määräyksille, joihin asiakkaalle myönnettävät palvelut ja niiden laatu voidaan kirjata. Palvelusuunnitelmaa koskevia määräyksiä on kirjattu myös toimeentulotukilakiin. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000; Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 98.)

Asiakkaan oikeuden kääntöpuolena on yleensä viranomaisen velvollisuus toteuttaa asiakkaan oikeus. Viranomaisella on velvollisuus antaa asiakkaalle mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviin muihin toimenpiteisiin. Asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Toisin kuin terveydenhuollossa sosiaalihuollossa asiakkaalla tai hänen laillisella edustajallaan on velvollisuus antaa tiedot, jotka ovat tarpeen sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa (Pajukoski 2006, 273).

Palveluperiaatteen katsotaan kuuluvan olennaisesti nykyaikaiseen kunnallishallintoon, sillä valtaosa kunnallishallinnon toiminnasta on palveluiden tuottamista tai järjestämistä. Palveluperiaate edellyttää viranomaiselta muun muassa neuvontaa, tiedottamista, kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien tukemista ja asioiden nopeaa käsittelemistä. (Harjula & Prättälä 2007, 25-26.)

Sosiaalihuollon asiakaslaki on merkityksellinen monella tasolla. Sillä on tarkoitus edistää asiakaslähtöisyyttä, asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon sekä asiakkaan ja työntekijän sitoutumista yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin. Asiakkaan aseman vahvistamiseksi laki sisältää myös sosiaaliasiamiesjärjestelmän. Sosiaaliasiamiesten tehtävänä on seurata asiakkaan aseman kehitystä kunnassa. Laki ohjaa virheiden tunnistamiseen ja korjaamiseen sekä asiakkaan hyvän kohtelun turvaamiseen. Sosiaaliasiamiesjärjestelmän luomista perusteltiin hallituksen esityksessä sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeusturvan edistämistavoitteella (HE 137/1999 vp). Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakasta asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000).

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmä esittää linjauksinaan asiakkaan aseman parantamiseksi, että sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Yleisen oikeusturvan kehittäminen edellyttää tehokasta muutoksenhakujärjestelmää, sosiaaliasiamiesten aseman vahvistamista sekä päätöksenteolle ja niiden toimeenpanolle asetettavien määräaikojen tarpeen arvioimista. (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2010, 56.)

2.4.2 Sosiaalityötä ohjaavat periaatteet

Sosiaalioikeudessa ei ole määritelty yleisesti sovellettavia periaatteita. Sosiaalihuollossa merkityksellisiä periaatteita ovat laajenevan tulkinnan kielto päätettäessä tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tai etuuksien saajien valvonnasta, hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä, tarveperiaate, asiakkaan itsemääräämisoikeus, asiakkaan integraation kunnioittaminen, yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuus, asiakkaan omatoimisuuden edistäminen, osallistumisperiaate sekä luottamuksellisuus. (Tuori 2004, 163-171.)

Oikeudenmukaisuus on hyvinvointiyhteiskunnan keskeinen vaatimus. Sosiaalihuollossa oikeudenmukaisuus ilmenee yhdenvertaisuutena. Se edellyttää, että yksilöitä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla lailla. Hyvinvointiyhteiskunnan olennaisia piirteitä on pyrkimys tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Tässä suhteessa oikeudenmukaisuuden periaate saattaa edellyttää joidenkin positiivista erityiskohtelua. Heikoimmassa asemassa olevia suositetaan asiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Muiden oikeuksia ei kuitenkaan voida loukata. Tavoitteena on kohtuus. Se oikaisee yksittäistapauksessa oikeudenmukaisuuden tavoittelussa syntyneitä virheitä. Kohtuus ei ole sosiaaliturvassa käytetty peruste myöntää etuuksia. Kohtuutta voidaan käyttää menettelytapojen, takaisinperinnän ja muiden vastaavien toimenpiteiden yhteydessä. (Kopra & Lehtikoinen 2008, 11.)

Eettinen harkinta on välttämätön osa sosiaalityöntekijän ammattitaitoa. Sosiaalityöntekijän kyky ja velvollisuus toimia eettisesti on olennainen osa laadukasta palvelua, jota sosiaalityöntekijä tarjoaa asiakkaille. Sosiaalityön eettisiä ohjeita on sekä kansainvälisil-

lä sosiaalityöntekijäjärjestöillä (IFSW 2004; SSR 2006) että suomalaisella alan järjestöllä (Sosiaalialan ammattilaisten eettiset ohjeet 2005). IFSW:n periaatteiden mukaisesti sosiaalityöntekijöiden velvollisuutena on suojella niiden ihmisten etuja, joiden kanssa hän työskentelee. Ne ovat usein ristiriidassa yhteiskunnan tehokkuus- ja hyötyvaatimusten kanssa. (IFSW 2004; Sosiaalialan ammattilaisten eettiset ohjeet 2005.)

Eettiset periaatteet nostavat asiakkaan keskiöön yksilönä ja yhteisön ja yhteiskunnan täysvaltaisena jäsenenä. Yhteiskunnallisesti se tarkoittaa asiakkaan osallisuuden tukemista. Tämä ei tarkoita vain yhteisöön kuulumisen turvaamista vaan vaikutusmahdollisuuksien tukemista. (Shardlow 2002; Beckett & Maynard 2005.) Sosiaalityö perustuu kaikkien ihmisten merkityksen ja ihmisarvon kunnioittamiseen sekä oikeuksiin, joita näistä seuraa.

Sosiaalityöntekijän on omista arvoistaan ja elämänvalinnoistaan riippumatta kunnioitettava ja edistettävä jokaisen ihmisen oikeutta tehdä omat valintansa ja päätöksensä edellyttäen, että tämä ei uhkaa muiden oikeuksia tai oikeutettuja etuja. Sosiaalityöntekijän tulee edistää palvelujaan käyttävien ihmisten kaikkea sellaista osallistumista, joka lisää heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa elämäänsä koskeviin päätöksiin. Sosiaalityöntekijä ei saa käyttää väärin luottamuksellista suhdetta, joka hänellä on palvelujaan käyttäviin ihmisiin. Hänen on suhtauduttava asiakkaisiin myötätuntoisesti, ymmärtävästi ja huolehtivasti. Asiakkaiden tarpeita ja etuja ei saa pitää omia tarpeita tai etuja vähäpätöisimpinä. Sosiaalityöntekijän on hyväksyttävä, että hän on vastuussa toimistaan asiakkailleen. Hänen on otettava vastuu eettisesti harkituista ratkaisuista. (Reichert 2003; IFSW 2004; Ife 2008)

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry on koonnut sosiaalialan ammattilaisille eettiset ohjeet. Sosiaalialan työ perustuu lainsäädäntöön, jonka pohjana on johdonmukainen ihmis- ja perusoikeusperiaatteiden noudattaminen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan eri viranomaisten on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kyse ei ole mistään muodollisesta oikeusturvasta vaan siitä, että viranomaisen on aktiivisesti huolehdittava asiakkaan oikeuksista kaikissa häntä koskevissa ratkaisuissa. (Suomen perustuslaki 731/1999; Sosiaalialan ammattilaisten eettiset ohjeet 2005, 7.)

Talentian ammattietiikan tärkeimmät periaatteet ovat ihmisarvo ja oikeudenmukaisuus, itsenäisyys ja elämän hallinta, syrjäytymisen ehkäiseminen ja osallisuuden edistäminen, syrjinnän ja väkivallan vastustaminen, asiakkaan itsemääräämisoikeus ja asiakkaan yksityisyys. Periaatteet ovat yhteneväisiä sosiaalityöntekijäjärjestön kansainvälisten periaatteiden kanssa. Ammatilaisen on pyrittävä ottamaan huomioon asiakkaansa kaikki elämänalueet ja kohtaamaan hänet paitsi yksilönä myös osana perhettään sekä osana ympäröivää yhteisöä ja yhteiskuntaa. Asiakasta autetaan omien vahvuuksiensa tunnistamisessa ja kehittämisessä. Osallistumisoikeus korostaa asiakkaan ja häntä ympäröivän yhteisön vahvuuksien löytämistä ja vahvistamista. (Sosiaalialan eettiset ohjeet 2005, 8.)

Petteri Niemen mukaan puhuttaessa ihmisten välisestä tasa-arvosta pitäisi puhua tarkemmin, millaisesta tasa-arvosta on kyse. Puhutaanko tasa-arvosta materiaalistien, oikeuksien, peruselintojen, sosiaalisen aseman, mahdollisuuksien, resurssien, hyvinvoinnin, hyvän elämän vai kykyjen ja kapasiteettien näkökulmasta. Oleellista on, edellyttääkö oikeudenmukaisuus ihmisten vertailua. (Niemi 2008, 132.) Sosiaalityöntekijän työhön kuuluu valtion ja julkisen vallan valvonta. Tämän hetken todellisuuteen kuuluu palvelujen saannin tiukentaminen, mikä merkitsee ammattityön periaatteista tinkimistä. Sosiaalityöntekijän toiminta auttajana ja kontrolloijana edellyttää, että hän tiedostaa tämän tehdäkseen omat arvovalintansa (Rostila 2001, 26-27). Sosiaalityön eettiset periaatteet edellyttävät sosiaalityöntekijältä motivaatiota työskennellä kaikenlaisten asiakkaiden kanssa (Raunio 2006).

Säätely ilmenee sosiaalityössä monenlaisina eettisinä ohjeina. Ohjeet nähdään tavallisesti välttämättöminä asiakkaiden suojelemiseksi, alan toiminnan säatelemiseksi sekä oikean ammatillisen aseman saavuttamiseksi. Sosiaalityöntekijöiden pitäisi aktiivisesti pyrkiä ymmärtämään asiakkaiden näkökulmia ja etsiä keinoja, joilla asiakkaiden mielihyvä tulisi huomioiduksi eettisissä käytännöissä. Eettiset käytännöt nojautuvat kansallisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin sekä perustuslakiin. Näihin vedoten asiakkaan asemaa ja oikeuksia voisi tuoda esille.

Eettisiä periaatteita tarvitsevat sekä asiakkaat että ammatillaiset. Asiakkaat voivat odottaa työntekijältä eettisesti perusteltuihin ammatillisiin menetelmiin pohjautuvaa toimintaa. Ammatillaisia periaatteet ohjaavat eettisten päätösten tekemisessä ja vahvistavat näin ammatillista asemaa ja asiantuntijuutta (Ylinen 2008, 113- 114). Suomalaista sosi-

aalimityötä leimaavat byrokraattisuus, autoritaarisuus ja sääntöjen kunnioittaminen. Tasa-arvoa tavoitellaan ylhäältä tulevan ohjauksen kautta. Ohjauksella pyritään asiakkaiden kohtelussa tasa-arvoisuuteen, samanlaisuuteen ja yhtenäisyyteen. (Ranta-Tyrkkö 2005, 17.)

Oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää toisaalta arvoja ja rakenteita, toisaalta se toteutuu arjessa asiakkaan ja työntekijän vuorovaikutuksessa. Lainsäädännöllä, ohjeilla ja toimintamalleilla luodaan perusteet. Oikeudenmukaisuuden toteutuminen on käytännössä ihmisten välistä oikeudenmukaista suhtautumista. (Meeuwisse, Sunesson & Swärd 2000, 45.) Asiakkaan luottamus perustuu kokemukseen, että häntä kohdellaan yhtä hyvin kuin aikaisemmin ja ratkaisut tehdään samoilla perusteilla. Hän voi luottaa olevansa samanarvoinen toisten asiakkaiden kanssa. Työntekijä luo luottamusta tuemalla asiakkaan uskoa siihen, että ihmiset kykenevät oppimaan, kasvamaan ja muuttumaan, jos he voivat osallistua elämäntapaansa koskeviin päätöksiin. Kysymys ei ole siitä, millainen elämä ihmisellä on vaan siitä, millaisen elämän hän haluaa (Rose 2003).

Arvojen tunnistaminen ja eettinen tietoisuus ovat vuorovaikutuksellisen sosiaalityön ydinkysymyksiä. Asiakkaiden itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen merkitsee erilaisten arvolähtökohtien tunnistamista ja huomioimista sosiaalityön ratkaisuihin. Aikuissosiaalityöntekijä toimii samaan aikaan sekä auttajana että kontrolloijana. Asiakkaat voivat olla tilanteessa, jossa he joutuvat suostumaan esimerkiksi aktivointisuunnitelman laadintaan. Sosiaalityö näyttäytyy valtakysymyksenä, joka sisältää oikeuden tukeen ja kontrollin lisäksi velvoitteen puuttua toisen ihmisen elämään. (Väisänen & Hämäläinen 2008a, 24, 34.)

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistustyöryhmän mukaan sosiaalihuollon tavoitteena on turvata jokaiselle mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään sen kaikissa vaiheissa. Tämän tehtävän toteuttamisessa sosiaalihuoltoa ohjaavat yhdenvertaisuuden, julkisen ja sosiaalisen vastuun, universaalisuuden, ennalta ehkäisyyn, normaalisuuden, kokonaisvaltaisuuden, ihmislähtöisyyden ja osallisuuden, valinnanvapauden sekä avoimuuden ja luottamuksellisuuden periaatteet. (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2010, 48-54.) Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman kannalta keskeisin periaate on yhdenvertaisuus. Mitä perustavammanlaatuiset inhimilliset tarpeet ovat uhattuina ja mitä heikommat ovat yksilön voimavarat selvityä, sitä vahvemmat ovat yksilön oikeudet ja sitä

selkeämpi on julkisen vallan velvollisuus järjestää toimeentulo ja sosiaali- ja terveyspalvelut.

2.4.3 Sosiaalityön ohjeet ja käytännöt

Vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmän muutosta sosiaali- ja terveydenhuollossa perusteltiin kuntien toimintavapauden ja itsenäisen päätösvallan laajentamisen ohella sillä, että haluttiin lisätä kuntien taloudellista vastuuta ja purkaa raskas suunnittelujärjestelmä. Tarkoituksena oli myös tukea palvelujen järjestämistä paikalliset olosuhteet huomioon. Lakien ja niiden muutosten toteuttamisessa valtion normiohjausta on vähennetty. Normiohjauksesta luopuminen ja perusoikeuksien aseman vahvistaminen ovat johtaneet tilanteeseen, jossa sosiaalietuksien tai palvelujen toteutuminen arvioidaan yhä useammin tuomioistuimessa sen sijaan, että päätös tehtäisiin kunnassa. (Pajukoski 2006, 104 - 106.)

Puitelainsäädännöstä on siirrytty yksityiskohtaisempiin lakeihin, esimerkkinä laki toimeentulotuesta. Tällä hetkellä puhutaan ohjelmajohtamisesta, mikä tarkoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten toteuttamista kansallisten ohjelmien kautta esimerkkinä Sosiaalialan kansallinen kehittämishanke 2004-2007. Sosiaalihanke kosketti myös käytännön työntekijöitä, koska siihen kuului sekä työmenetelmien että rakenteiden uudistuksia. Viime vuosina on käynnistetty monia ohjelmia kuten alkoholiohjelma sekä perhe- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisyohjelma. Ohjelmajohtamisessa on oleellista, että tavoitteiden asettamisen lisäksi keskitytään entistä enemmän toimeenpanoon yhdessä muiden kumppaneiden kanssa. (Sosiaalityön käsikirja 2007, 74 – 75.)

Erilaisia sosiaalipalvelujen laatua koskevia suosituksia ja laatutyön yleisiä periaatteita on julkaistu jo useiden vuosien ajan. Keskeistä näissä on ollut asiakkaan aseman korostaminen, tiedolla ohjaaminen ja laatutyön käynnistäminen. Laatusuosituksissa tiivistyy asiantuntijatieto. Valvontaviranomaiset voivat hyödyntää laatusuosituksia määritellesään rajaa hyväksyttävän ja ei-hyväksyttävän palvelun välille. (Sosiaalityön käsikirja 2007, 255.) Aikuissosiaalityön asiakkaan asemaa koskee lähinnä päihdetyön laatusuositus, joka toimii päihdehuoltolain tulkinta-apuna ja täsmennyksenä. Suosituksen tarkoituksena on tehdä myös päihdetyötä näkyväksi (Päihdepalvelujen laatusuositukset 2002).

Suosituksilla ja ohjelmilla on merkitystä, kun tuodaan esille jonkin asiakasryhmän tiilannetta tai perustellaan toiminnan kehittämistä, henkilöstöresursseja tai määrärahatarpeita. Niillä voi olla merkitystä myös palvelujen valvonnan suhteen. Käytännön sosiaalityössä korostuvat konkreettiset ohjeet lainsäädännön soveltamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan toimeentulotukilain soveltajille. Opas sisältää toimeentulotukilain voimassa olevat säännökset sekä kannanottoja ja periaatteita kunnille lain soveltamisesta. Yksi oppaan teemoista on, että syrjäytymisen ja toimeentulotuen tarpeen pitkittymisen ehkäisemiseksi kunnat käyttäisivät toimeentulotuen, sosiaalisen luototuksen ja talous- ja velkaneuvonnan välineitä pienituloisten kuntalaisten toimeentulon turvaamiseksi. Oppaan kannanotot eivät ole kuntia sitovia määräyksiä tai ohjeita vaan ne on suosituksina tarkoitettu tukemaan kunnissa tapahtuvaa toimeentulotukityötä ja siihen liittyvää päätöksentekoa. Oppaassa on myös esitetty oikeustapauksia ja Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja ohjaamaan päätöksentekoa kunnissa. (STM 2007.)

Kunnissa on lisäksi omia toimeentulotuen myöntämisen soveltamisohjeita. Ne perustuvat valtakunnallisen oppaan ohjeiden tarkentamiseen. Yleensä ne ovat kunnan sisäisiä ohjeistuksia, jotka monijäseninen toimielin kuten esimerkiksi perusturvalautakunta, on hyväksynyt. Soveltamisohjeet ovat sosiaalitoimen sisäinen työväline, jota ei yleensä anneta asiakkaan käyttöön. Toimeentulotukipäätöstä ei myöskään voida perustella sisäisten ohjeiden mukaan. Ohjeiden tavoitteena on, että asiakkaan yksilölliset tarpeet otetaan huomioon ja samankaltaiset tapaukset ratkaistaan samalla tavalla, vaikka toimeentulotuen myöntäminen perustuu aina tapauskohtaiseen tarvearviointiin. Niissä määritellään muun muassa, miten ja minkä suuruisina kunnassa huomioidaan esimerkiksi asiakkaan etuudet tai varallisuus. Samoin niissä määritellään esimerkiksi toimeentulotukilaskelmassa huomioitavat enimmäisasumismenot ja terveydenhuoltomenot.

Valtakunnalliset ohjeet ovat suosituksia, ja niissä käytetään termejä satunnainen, kohtuullinen, vähäinen tai toistuva. Kuntatason ohjeissa luodaan paikallinen normi. Kunnalliset ohjeet ovat joko kuntakohtaisia tai jossakin määrin myös alueellisia. Kaikissa kunnissa omia soveltamisohjeita ei ole tehty, vaan niissä tapauskohtainen harkinta ja päätöksenteko perustuvat lakiin, oppaaseen ja kuntien budjettiin sekä mahdollisiin lautakunnan päätöksiin. Länsi-Suomen lääninhallituksen tekemän selvityksen mukaan vuon-

na 2002 alueen kunnista 37% oli kuntakohtainen ohjeistus. Koko maan tasolla paikallisia soveltamisohjeita on todennäköisesti enemmän. (Karjalainen 2004, 137-138.) Lisäksi lääninhallitukset yhteistyössä sosiaaliasiamiesten kanssa ovat vaikuttaneet myöntämiskäytäntöjen muokkautumiseen ja alueelliseen yhdenmukaistumiseen (Nummela 2005).

Aikuissosiaalityötä ohjaavat myös hallinto ja Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset. Toimeentulotuen antamista tai määrää koskeva valitusoikeus ulottuu ennakkotapausperusteella Korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäen, että se myöntää valitusluvan (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 54). Oikeustapausten kautta haetaan linjauksia toimeentulotukilain soveltamiseksi.

Kunnista puolet olivat huomioineet toimeentulotuen ohjeissaan hallinto-oikeuksien ja Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut. Päätökset korjaavat laillisesti vääriä toimintatapoja. Kunnilla on näiden kautta mahdollisuus yhdenmukaistaa käytäntöjä myös valtakunnallisesti. Tutkimuksen 233 kunnasta 150 kunnalla oli omat toimeentulotuen soveltamisohjeet. Tämä tarkoittaa, että pienilläkin kunnilla on ohjeet. Taloudellinen lama 1990-luvulla on lisännyt ohjeiden käyttöönottoa. (Tolvanen 2004, 55-56.) Toimeentulotuen myöntämisen tulkintaratkaisuihin tukeudutaan muuhun hallintokäytäntöön, jolla tarkoitetaan kuntien hyväksymiä toimeentulotuen myöntämistä varten luotuja yleisohjeita ja tulkintaperusteita. Paikallisesti yhtenäiset tulkintaohjeet edistävät asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua kunnassa, mutta samalla kuntien väliset erot myöntämisperusteissa kasvavat. (Huuhtanen 1995, 302- 330.)

Kuntaliitto tiedottaa lakimuutoksista perusturvatieotteessaan. Kuntien soveltamisohjeiden lisäksi aikuissosiaalityön toimisto- ja tiimikokoukset sekä alueelliset sosiaalijohdon ja sosiaalityöntekijöiden kokoukset ovat tärkeitä foorumeja, joissa luodaan paikallista ohjausta (Nummela 2005; Karjalainen 2007).

2.4.4 Hyvä hallinto

Hyvän hallinnon periaatteet ja asianosaisen oikeusturva

Kohtaamisesta voidaan puhua myös silloin, kun puhutaan asiakkaan oikeudesta hyvään hallintoon ja asian käsittelyn julkisuudesta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. (Suomen perustuslaki 731/1999; Hallintolaki 434/2003.)

Lainsäädännön taustalla on hallintoelimille yleisiä sisällöllisiä puitteita luovia periaatteita. Ne ovat arvoperustaltaan sitoutuneita yleisiin suomalaisiin hallinto-oikeudellisiin päämääriin, jollaisina on vakiintuneen käytännön mukaan pidetty yhdenvertaisuutta, ratkaisujen objektiivisuutta, hallintotoiminnan suhteellisuutta ja hallintotoiminnan kanssa sopusoinnussa olevaa päätöksentekoa. (Kulla 1999, 35; Mäenpää 2001, 196.)

Näitä tavoitteita toteuttavia periaatteita ovat yhdenvertaisuus, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää tasapuolista kohtelua ja samanlaisten asioiden ratkaisemista samalla tavalla. Viranomainen ei voi muuttaa aikaisempaa hallintokäytäntöään ilman perusteltua syytä. Yhdenvertaisuuden vaatimus on yksilöity perustuslaissa. (Kulla 1999,36; Mäenpää 2001, 200; Harjula & Prättälä 2007.)

Objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisen on toimittava puolueettomasti ja asiallisesti. Hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoimelle muuten vieraiisiin perusteisiin. Näissä periaateissa konkretisoituvat muun muassa esteellisyysäänökset. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein. Mittana voidaan yleensä pitää kohtuullisuutta velvoitteiden asettamisessa ja etujen myöntämisessä. Esimerkiksi hallinnollista pakkoa käytettäessä tai rajoittavaa päätöstä tehtäessä toimen ankaruus tulee mitoitaa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. Tarkoituksenmukaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimi-

valtaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lainsäädännöllä määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. (Kulla 1999, 36; Mäenpää 2001, 198-200.)

Hallintolaissa säädetään myös hallintoasian vireille tulosta ja asian käsittelystä viranomaisessa. Toimeentulotukiasiassa vireillepano alkaa, kun asiakas toimittaa kirjallisen toimeentulotukihakemuksen. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava asian käsittelyn etenemisestä koskeviin tiedusteluihin. Viranomaisen tehtävänä on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta käsittelystä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Päätös on myös perusteltava asiakkaalle ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun. Asiakkaalle on myös annettava tarpeen mukaan hallintoasiaan liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin. Asiakasta on opastettava eteenpäin, jos asian ratkaisu kuuluu toiselle viranhaltijalle. Jos viranhaltijan päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai päästöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranhaltija voi poistaa virheellisen päätöksen ja ratkaista asian uudelleen. Mikäli asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, asiakas on pyrittävä opastamaan eteenpäin. Hallintopäätös, kuten esimerkiksi toimeentulotukipäätös on annettava asianosaiselle kirjallisesti oikaisuohjeineen ja valitusosoituksineen. Päätöksen sisällöstä ja velvollisuudesta perustella päätös säädetään hallintolaissa. (Hallintolaki 434/2003.)

Toimeentuloturvaa koskevan päätöksen tehneellä viranhaltijalla on oikaisuvelvollisuus. Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, ilmeisen väärän lain soveltamiseen tai jos päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksen ja ratkaista asian uudelleen. Silloin, kun kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset hyväksytään, asiassa on annettava oikaisupäätös, joka tulee aikaisemmin annetun päätöksen sijaan. Tuolloin puhutaan niin sanotusta itseoikaisusta. (Hallintolaki 434/2004; Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 75.)

Toimeentulotuen viivytyksetön käsittely on kirjattu vuoden 2008 alusta myös lakiin. Toimeentulotukilakiin on kirjattu määräajat toimeentulotukiasioiden käsittelylle. Taivoitteena on, että kaikissa kunnissa toimeentulotukipäätöksen saa ilman viivytystä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen tekemisestä. Kiireellisessä tilanteessa päätös on tehtävä samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä. Asiakkaan

tulee päästä keskustelemaan henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on tätä pyytänyt. (Laki toimeentulotuesta 119/2007.)

Stakesin uusia toimeentulotukiasiakkaita koskevan selvityksen mukaan suurimmassa osassa Suomen kuntia uuden asiakkaan toimeentulotukihakemus otettiin käsittelyyn viikon sisällä. Kunnissa, joissa asiakasmäärät ovat suurempia, odotusajat ovat keskimäärin pitempiä. Noin puolet näistä kunnista ylittää suositukseen. Kirjallista hakumenetelyä käytetään eniten kaupunkimaisissa ja vähiten maaseutumaisissa kunnissa. (Kauppinen & Raivio 2007, 16.)

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja asemasta säädetään, että sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa, erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.)

Muutoksenhaku

Asiakkaan asemaan liittyy myös muutoksenhaku. Viranomaiseen tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla. Muutoksenhaun tärkeimmät muodot ovat hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Etenkin sosiaali- ja terveysalan lainsäädäntöä toteuttavien toimielinten päätöksistä tehtävä valitus on usein hallintovalitus. (Mäenpää 2002, 148-149.)

Sosiaalihuollon toimeenpanosta ja muutoksenhausta säädetään sosiaalihuoltolailla. Sosiaalihuollon toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa kunnan määräämä monijäseninen toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia sosiaalihuoltolaissa säädetyistä tehtävistä sekä tehtävistä, jotka on muissa laeissa säädetty sosiaalilautakunnan tehtäväksi. (Sosiaalihuoltolaki 710/1982.)

Kuntalain 14 §:n mukaan johtosäännössä voidaan siirtää toimivaltaa viranhaltijoille. Yksilöllisiä etuuksia koskevaa päätöksentekoa on kunnissa delegoitu sosiaali- ja terveydenhuollon monijäsenisen toimielimen alaisille viranhaltijoille. (Kuntalaki 365/1995.) Aikuissosiaalityössä sosiaalityöntekijät tekevät asiakasta koskevia toimeentulotukipää-

töksiä. Monissa kunnissa on toimeentulotuessa tietyin osin päättävävaltaa siirretty sosiaaliohjaajille ja etuuskäsittelijöille. Tällaisen viranhaltijan päätöksistä ei voi valittaa, mutta päätökseen on mahdollista hakea oikaisua monijäseniseltä toimielimeltä. Käytännössä se on monijäseninen toimielin, esimerkiksi sosiaali- ja terveyslautakunta.

Kuntalain 89 §:n mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä välittömästi. Tällainen hallintotuomioistuinvaihetta edeltävä käsittely katsottiin välttämättömäksi muun muassa sen vuoksi, että selkeät laillisuusvirheet voidaan korjata ilman tuomioistuinmenettelyä. Puhutaan valituksen esiasteesta. Menettelyä perustellaan sillä, että se on lähellä kuntalaista ja vahvistaa kunnan itsehallinnollista asemaa. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperiaatteella. Oikaisuvaatimus on muutoksenhaun pakollinen esiaste. Valitus voidaan tehdä vasta oikaisuvaatimukseen annettavasta päätöksestä. Oikaisumenettely on kunnan sisäistä hallintomenettelyä tai hallintolain käyttöä. (Kuntalaki 365/1995; Harjula & Prättälä 2007, 618-620.)

Monijäsenisen toimielimen päätöksestä on mahdollista valittaa hallintotuomioistuimeen hallinto- tai kunnallisvalituksena. Sosiaalihuollon lakisääteisiä etuuksia koskeviin yksilöllisiin päätöksiin haetaan muutosta hallintovalituksella. Hallintovalitus on usein muutoksenhaun keinona, kun viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön. Muutoksenhakusäädökset menevät myös kuntalain edelle. Hallintovalitus voidaan tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperiaatteella. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 76; Harjula-Prättälä 2007, 610.)

Kunnan viranomaiset tekevät paljon päätöksiä erilaisten erityislakien nojalla. Tällaisia lakeja on erityisesti koulu-, sosiaali- ja terveystoimessa. Muutosta toimielimen päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallintovalituksen voi tehdä henkilö, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua päätös välittömästi koskee. Valituksen kohteena voi olla hallintolainkäyttölain mukaan toimenpide, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Toimeentulotukiasiassa valitus voi koskea sitä, että toimeentulotuki on hylätty tai hakijan esittämiä menoja ei ole huomioitu riittävästi. (Kuntalaki 365/1995; Narikka 2006.)

Hallinto-oikeuden päätöksistä, jotka koskevat sosiaalipalvelujen antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta, ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuen antamista tai määrää, saa valittaa, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupa myönnetään vain, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 76.)

Kunnallisvalitus voidaan tehdä lähes kaikista kunnallisen toimielimen päätöksistä. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus ja se voidaan tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai päätöksen tehnyt viranhaltija on ylittänyt toimivaltansa. Se tehdään aina hallinto-oikeudelle ja edelleen Korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kunnallisvalituksen kohteena voivat olla esimerkiksi kunnan suunnitelmat. (Kuntalaki 365/1995; Harjula & Prättälä 2007, 624.)

Muistutus ja hallintokantelu

Sosiaalihuollon asiakaslakiin liittyy muistutusmenettely. Asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Menettely on tarkoitettu tilanteisiin, joissa asiakas kokee, että häntä ei ole kohdeltu niin kuin hän on odottanut. Muistutuksen kohteena voi olla asiakassuhteen sisällöllinen laatu, palvelun tuottamista ja sitä koskevien säädösten noudattaminen. Tavoitteena on saada muutos asiakkaan kokemaan epäkohtaan. Muistutuksen tekemiselle ei ole asetettu määräaika. Asiakkaalle on annettava selkeä ja asiallinen vastaus kohtuullisessa ajassa sekä selvitys, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tai on tarkoitus ryhtyä. Muistutuksesta annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000; Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 76-77.)

Hallintokantelu on ylemmälle tai valvovalle viranomaiselle tehty ilmoitus siitä, että asianomainen katsoo kantelun kohteena olevan menettelyn tai toiminnan lainvastaiseksi, virheelliseksi tai epäasianmukaiseksi. Myös toimimattomuudesta tai tehtävien laiminlyönnistä voi kannella. Kantelun voi tehdä kaikenlaisesta toiminnasta, esimerkiksi asiakkaan kohtelusta tai hänen saamansa palvelun laadusta. Se voidaan tehdä vapaamuotoisesti kantelun kohteena olevan henkilön esimiehelle, viranomaisen toimintaa valvo-

valle hallintoviranomaiselle tai ylimpänä laillisuusvalvojille. Kunnan viranhaltijan toiminnasta asiakas voi kannella esimerkiksi asianomaiselle monijäseniselle toimielimelle, kunnanhallitukselle, lääninhallitukselle (aluehallintovirasto), ministeriölle tai ylimmille lainvalvojille. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 77.)

Valtion aluehallinto on uudistunut vuoden 2010 alusta ja lääninhallituksen tehtävät ovat siirtyneet aluehallintovirastoihin, jonne myös kantelut osoitetaan (Aluehallintovirasto). Kantelut ja ilmoitukset havaituista epäkohdista ovat jälkikäteisvalvontaa. Kantelu voidaan tehdä lähes kaikista sosiaalihuoltoon liittyvästä asioista, esimerkiksi viranhaltijan päätöksestä, palvelujen toimivuudesta tai asiakkaan kohtelusta. Hallintopäätökseen kantelu ei tuo muutosta. Aluehallintovirasto voi huomauttaa kohteena olevaa tahoa vastaisuuden varalta tai antaa hallinnollista ohjausta, miten asiassa olisi tullut menetellä. Kantelu ei ole määrämuotoinen eikä sen tekemiselle ole asetettu määräaika. Kantelun voi tehdä, jos epäilee päätöksen lainvastaisuutta, tai jos asiakkaalla on huomautettavaa viranhaltijan menettelyyn. Kantelusta voi seurata kantelun kohteena olevalle kurinpidollisia seuraamuksia tai yleisellä tasolla huomion kiinnittäminen kyseessä olevaan asiaan. (Kuntalaki 365/1995; Harjula & Prättälä 2007, 666; Sosiaalityön käsikirja 2007, 250; Aluehallintovirasto.)

Yleisellä lainvalvonnalla on myös ohjaava vaikutus sosiaalihuollon käytännön toimintaan. Ylimpinä laillisuusvalvojina Suomessa toimivat Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen lisäksi sitä, että tuomioistuimet, viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia. Käytännössä laillisuusvalvonta toteutuu ratkaisemalla kanteluita. Sosiaalihuollon asiakas voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, jos hän esimerkiksi katsoo, ettei ole saanut perustuslain takaamaa perusoikeutta toimeentulotuen kautta. Eduskunnan oikeusasiamies puolestaan valvoo, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät tehtävänsä. Oikeusasiamies valvoo sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehty toimeentulotukeen liittyvät kantelut ovat koskeneet pitkiä käsittelyaikoja. (Sosiaalityön käsikirja 2007, 252-254.)

Tilastollisesti näyttää siltä, että sosiaali- ja terveyshuoltoa koskevat valitukset hallinto-oikeudelle ovat lisääntyneet. Lisääntyneet ovat myös eduskunnan oikeusasiamiehelle, Valtioneuvoston oikeuskanslerille ja lääninhallituksille tulleet kantelut. Toimeentulotuki

on sosiaalihuollon yleisin kantelun aihe. Hallinto-oikeuksien ratkaisemista sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevista asioista ovat lisääntyneet mielenterveyshuoltoa ja toimeentulotukea koskevat asiat. (Ylikylä-Leiva 2003, 18, 44-52.) Myös sosiaaliasiamiehiin otetaan eniten yhteyttä toimeentulotukiasioissa (Haverinen ym. 2003, 23 -24; Nummela 2005, 73).

2.4.5 Kohtaaminen

Asiakkaaksi tuleminen tai asiakkaaksi määrittäminen tapahtuu yleensä jonkun hoidettavan asian perusteella. Aikuissosiaalityön asiakas on myös suhteessa julkiseen hallintoon. Asiakasprosessi käynnistyy, kun henkilö itse, hänen lähiyhteisönsä, viranomainen tai joku muu taho ilmaisee henkilön palvelutarpeen ja esimerkiksi toimeentulotukiasia otetaan käsittelyyn. Kullakin palvelualueella asiakasprosessin vireille tulosta vastuussa oleva ammattihenkilö tekee ratkaisun siitä, kuuluuko asia sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen piiriin ja edellyttääkö se palvelutarpeen arviointia. Toimeentuloon liittyvissä ongelmissa, joihin ei liity muita sosiaalisia ongelmia tai sosiaalityön tarvetta, asia tulee todennäköisesti vireille etuuskäsittelyn kautta. Mikäli asiakkaan tilanteessa on kysymys muusta kuin lyhytaikaisesta tai tilapäisestä toimeentulotuen tarpeesta, hänen asiaansa käsittelee sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja.

Sosiaalityö vastaa viime kädessä ihmisen selviytymisestä ja toimeentulosta. Asiakkaan ongelmien ymmärtäminen ja ammatillisten toimenpiteiden valitseminen edellyttää sekä asiakkaan tilanteen tuntemusta ja yhteiskunnalliseen ympäristöön liittyvien lähtökohtien tunnistamista. Sosiaalityön tehtävänä on tunnistaa asiakkaan vahvuudet sekä yksilöinä että perheen, yhteisöjen ja väestön jäseninä. Vahvuuksien tunnistaminen edellyttää perehtymistä asiakkaan elämäntilanteisiin ja siihen, kuinka he ovat selviytyneet. Samalla se sisältää velvoitteen saada asiakkaat mukaan ohjaamaan elämäänsä haluamaansa suuntaan. (Rose 2003, 202.)

Ennen ammatillisten toimenpiteiden valitsemista täytyy arvioida asiakkaan palvelutarve. Palvelutarpeen arvioinnin tulee olla kokonaisvaltaista ja asiakkaan sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä vahvistavaa eikä vain asiakkaan elämäntilanteeseen ongelmakeskeisesti reagoivaa. Palvelutarpeen arviointiin osallistuvat tarvittaessa myös muut

kuin sosiaalihuollon ammattilaiset. Palvelutarpeen arvioinnin pohjalta laaditaan yhteistyössä asiakkaan ja hänen läheistensä kanssa palvelusuunnitelma. Palvelusuunnitelma ohjaa kaikkien ammattiryhmien työtä asiakkaan palvelua toteutettaessa. Eri ammattiryhmien osaaminen tulee ottaa käyttöön palvelutarpeen arvioinnissa ja asiakaskohtaisessa palvelusuunnittelussa. Niiden pohjalta rakentuvat tehtävät päätökset, palvelut ja viime kädessä eri ammattiryhmien omaan ja yhteiseen osaamiseen perustuvat toimenpiteet asiakkaan tilanteen kohentamiseksi. (Sarvimäki ja Siltaniemi 2007, 24.)

Sosiaalihuollon asiakkuuksien kesto vaihtelee muutamasta asiakastapaamisesta useiden vuosien mittaiseen palveluun riippuen asiakkaan tai perheen palvelutarpeista. Lyhytkaista palvelua aiheuttaa esimerkiksi tilapäinen toimeentulotuen tarve, johon ei liity muuta palvelun tarvetta tai muiden etuuksien käsittelyä. Varsinaista asiakasprosessia ei käynnistetä. Asiakasprosessin päättäminen tulee perustua asiakkaan kokonaistilanteen arviointiin yhdessä asiakkaan kanssa.

Toimivan asiakassuhteen luominen voi olla vaikeaa, varsinkin kun mukana on kontrollielementti. Sosiaalityöntekijän on vakuutettava asiakas, että tehtävä sosiaalityö on asiakkaan parhaaksi. Jotta pystyisi vakuuttamaan asiakkaan, työntekijän on uskottava asiakkaaseen (Rostila 1990). Asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välisen auttamissuhteen synty on sosiaalityön keskeinen lähtökohta, johon sisältyvät suhteen tarkoitus, tunteet, asenteet ja vuorovaikutus (Kananen & Penttinen 1977, 95). Asiakkaan näkökulmasta välittäminen ilmenee työntekijän tavassa olla läsnä, ilmeissä, eleissä, katsekontaktissa ja siinä, miten hän jakaa asiakkaansa kokemuksia (Särkelä 2001, 38; Blennenberg 2005, 173). Vuorovaikutuksessa asiakkaan omat voimavarat vahvistuvat, jolloin hän pystyy paremmin selviytymään oman elämän haasteista (Payne 1997; Raunio 2004, 151-153).

Kohtaaminen ei rajoitu vain asiakkaan ja työntekijän vuorovaikutukseen. Asiakkaan elämäntilanteen selvittäminen edellyttää asiakkaan kanssa työskentelyyn tarvittavia taitoja (Raunio 2000,11). Asiakassuhde ei synny itsestään, vaan se pitää rakentaa. Asiakassuhde edellyttää työprosessin kuluessa empatiaa, kunnioitusta ja aitoutta. Empatia tarkoittaa työntekijän taitoa ja herkkyyttä havaita asiakkaan sisäiset tuntemukset ja taitoa välittää tämä asiakkaalle. Aitous tarkoittaa, että työntekijä kohtaa asiakkaan ihmisenä. Aitouteen kuuluu myös jämäkkyys. (Rostila 2001, 62-64.) Aidon kohtaamisen tila syntyy, kun ihmisten elämänpiirit saavat kosketuspinnat keskenään (Mattila 2007,13).

Hyvä asiakassuhde edellyttää myös kokemuksen siitä, että työntekijä hyväksyy asiakkaan sellaisena kun hän on, ongelmineen kaikkineen. Jos asiakas haluaa muutosta, hänet hyväksytään muuttumaan pyrkivänä henkilönä, mutta se ei saa olla hyväksynnän ehto. (Särkelä 2001, 31.) Tämä on aikuissosiaalityössä erityisen tärkeää, sillä asiakkaiden kanssa ei tarvitse eikä ole tarkoituksenmukaista pyrkiä muutokseen.

Aikuissosiaalityön kohtaamiseen liittyy taloudellisen edun eli toimeentulotuen myöntäminen, jolloin asiakkaan tilanteen arviointi kytkeytyy myös talouden määrittelyyn. Kohtaamisen kenttä on laaja. Se ulottuu yksittäisten asioiden hoitamisesta koko elämäntilanteen tukemiseen. Sosiaalityön keskeiseksi tavoitteeksi ja tehtäväksi esitetään kokonaisvaltaisen muutoksen virittäminen ja tämän muutoksen tukeminen asiakkaiden elämässä. Sosiaalityön vaikutus on asiakkaan näkökulmasta konkreettisiin tarpeisiin vastaamista, vuorovaikutuksen kautta saatuja kokemuksia sekä kohtaamisten seurauksena tapahtuvia asioita ja muutoksia (Kulmala ym. 2003,140; Gordan 2005).

Asiakkaan ja työntekijän välinen luottamus tarkoittaa, että he yhdessä pyrkivät johonkin hyvään, johon molemmat voivat sitoutua. Sosiaalityössä korostetaan asiakassuhteen ja työskentelyn luottamuksellisuutta ja siihen liittyvää vaitiolovelvollisuutta, joka on yksi luottamuksellisen suhteen elementti. (Särkelä 2001, 34; Thompson 2002.) Luottamus ja luotettavuus ovat vuorovaikutuksen kulmakiviä. On tärkeää, että työntekijä on luotettava ja asiakkaan luottamuksen arvoinen. Luotettavuus on enemmän kuin vaitiolovelvollisuudesta kiinni pitämistä. Luottamuksen rakentuminen ja säilyminen perustuu kunnioitukseen ja ymmärretyksi tulemisen kokemukseen. Asiakkaan on helppo luottaa työntekijään, jos tuntee tulewansa ymmärretyksi. Kun työntekijä aidosti kunnioittaa asiakkaana olevaa ihmistä, se näkyy ja vaikuttaa asenteessa ja toiminnassa. Luottamuksellisuuden rakentumiseen vaikuttaa olennaisesti, miten sosiaalityöntekijä sanoillaan ja tekemisillään viestittää suhtautumistaan. (Väisänen & Hämäläinen 2008a, 23.)

Aikuissosiaalityö kohdistuu myös niihin, joilla on taloudellisten ongelmien lisäksi muita vaikeuksia. Työhön liittyy sekä sosiaalisten oikeuksien valvonta että terapeutin ulottuvuus asiakkaan tarpeita ymmärtämään pyrkivänä työotteena. Asiakkaan kannalta on tärkeää, että hän kokee tulewansa ymmärretyksi. (Granfelt 1998; Raunio 2000.)

Hyvän elämän eettiset ehdot jäsentyvät kolmen käsitteen varaan, joita ovat kunnioitus, arvostus ja välittäminen. Yhteisöjen pitää kunnioittaa yksilön autonomiaa ja muita kes-

keisiä ihmisoikeuksia. Ihmisellä pitää olla mahdollisuus mielekkääseen tekemiseen, jonka kautta hän voivat antaa panoksensa yhteiseen hyvään, hankkia arvostusta muilta ja tuntea itsensä yhteisön arvokkaaksi jäseneksi. Jokaisella on myös oikeus tunteeseen, että hänen elämällään ja kohtalollaan on jotakin väliä muille ihmisille. (Ikäheimo 2004.)

Toimeentulotuen myöntämisessä on olennaista myöntämismenettely, joka on lain kautta säädelty (Kemppainen 2001, 7). Myöntämismenettelyyn liittyy asiakkaan kohtelu ja kohtaaminen. Ensikohtaaminen ja jatkuvat arkikohtaamiset ovat asiakkaan aseman kannalta oleellisen tärkeitä. Asiakkaan ja viranomaisen välillä on kysymys myös tiedosta. Asiakkaan suhtautumiseen vaikuttaa, mitä tietoa hänellä on ennestään, mitä hän tietää omista oikeuksistaan ja mitä tietoa hän saa kohtaamistilanteessa. Sama koskee työntekijää. Kohtaamisessa on kysymys kuulluksi tulemisesta, mikä voi asiakkaan kannalta olla kaikkein merkittävin asia. Asiakkaan ja työntekijän suhteessa on kysymys enemmästä kuin vain tiedollisesta kohtaamisesta.

2.5 Yhteenveto asiakkaan asemasta aikuissosiaalityössä

Ei ole olemassa yhtä asiaa, joka vaikuttaa asiakkaan asemaan. Sosiaalihuollon asiakkaan palveluja ja asemaa määrittävät monet lait ja asetukset. Asiakkaan asemaan eivät vaikuta ainoastaan lainsäädännön antamat oikeudet palveluluihin, etuuksiin ja tukitoimiin, vaan lisäksi sosiaalihuoltoa ohjaavat periaatteet, valtakunnalliset ja paikalliset ohjeet ja suositukset, oikeus- ja hallintokäytännöt sekä sosiaalihuollon viranomaisen ja asiakkaan kohtaaminen. Seuraavassa taulukossa (taulukko1) on esitetty keskeiset asiakkaan asemaan liittyvät seikat.

Taulukko 1. Aikuissosiaalityön asiakkaan juridis-hallinnollista asemaa ohjaavat tekijät

Lainsäädännölliset oikeudet Kansainväliset sopimukset Suomen perustuslaki Laki asiakkaan asemasta ja oikeuksista Toimeentulotukilaki
Sosiaalityötä ohjaavat periaatteet Sosiaalialan kansainväliset ja kansalliset eettiset ohjeet
Ohjeet ja käytännöt Toimeentulotukea koskevat valtakunnalliset ohjeet Kuntien sisäiset toimeentulotuen soveltamisohjeet
Hyvä hallinto Hallintomenettely Muutoksenhakumenettely
Kohtaaminen Palvelutarpeen arviointi Asiakassuhteen rakentaminen Palvelutapahtuma Luottamuksellinen asiakassuhde

Kun tarkasteltavana on asiakkaan asema sosiaalihuollossa, se paikantuu suurelta osin sosiaalihuollon peruskysymyksiin ja sitä kautta sosiaalioikeuteen. Sosiaalioikeuteen kuuluvat ne oikeudelliset normistot, jotka säätelevät sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa (Tuori 2004, 2-3). Sosiaalioikeus on myös oikeusnormien järjestelmä, jolla säännellään ensisijaisesti maassa asuvien henkilöiden oikeutta toimeentuloturvaan, perhe-etuuksiin ja hoito- ja huolenpitopalveluihin. Sosiaalioikeuden piiriin kuuluu myös lainsäädäntö, joka tähtää työllisyyden edistämiseen, koulutuksen tukemiseen, asumismahdollisuuksien parantamiseen ja terveydenhuollon järjestämiseen. (Mikkola 1996, 532.)

Perusoikeudet ovat ylemmän tason säädöksiä, jotka osaltaan ohjaavat perustuslain säännösten ohella hallinnon toimintatapoja, menettelyjä ja järjestämistä. Perusoikeuksien kokonaisuuden ymmärtämiseksi on tunnettava myös taustalla olevat kansainväliset sopimukset. Arvioitaessa aikuissosiaalityön asiakkaan asemaa on huomioitava sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu että toimeentulotuesta annettu laki.

Sosiaalialalla on erityinen suhde etiikkaan. Sosiaalialan työn tavoitteena on hyvän tekeminen, ihmisten auttaminen, puutteen ja kärsimyksen vähentäminen, muutos ja kehitys. Eettisyyden vaatimusta lisää työhön tai ammattiasemaan usein liittyvä valta ja mahdollisuus vaikuttaa asiakkaan elämään ja sitä kautta koko yhteiskuntaan. (Sosiaalialan

ammattilaisten eettiset ohjeet 2005,5.) Laki antaa perustan työlle, mutta ammattietiikka ohjaa valintoja kaikessa sosiaalialan työssä.

Valtion ja kunnan suhde säätelee myös sosiaalihuollon asiakkaan asemaa. Kunnilla on yhä suurempi rooli palvelujen tuottamisessa. Valtion kautta ohjataan linjauksia. Tavoitteena on turvata palvelujen samanarvoisuus kaikille. Valtakunnalliset ohjeet ovat suosituksia ja kuntatason ohjeissa luodaan paikallinen normi.

Perustuslaki edellyttää, että lailla turvataan hyvän hallinnon takeet. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Valitusoikeus on tärkein sosiaaliturvaan liittyvän jälkikäteisen oikeusturvan keinoista. Jos asiakas on tyytymätön sosiaalityöntekijän toimeentulotukipäätökseen, hän voi viedä asian monijäsenisen toimielimen käsittelyyn tekemällä oikaisuvaatimuksen. Jos hän on tyytymätön lautakunnan tekemään päätökseen, hän voi hakea muutosta valitusteitse. Lopputuloksena viranhaltijan tekemä hallintopäätös voi muuttua tai pysyä samana. (Ylikylä-Leiva 2003; Tuori 2004.)

Kuntien sosiaalitoimistojen sosiaalityöntekijät ovat julkisen järjestelmän edustajia aikuissosiaalityössä. Asiakkaan ja sosiaalityöntekijän kohtaaminen on osa asiakkuutta riippumatta kohtaamisen muodosta. Asian vireille tulo tapahtuu monin eri tavoin. Kohtaaminen alkaa palvelutarpeen arvioinnilla oikeusnormien ja paikallisten linjausten pohjalta. Sosiaalityöntekijä vastaa palvelusuunnitelman pohjalta tarvittavien hallinnollisten päätösten tekemisestä sekä psykososiaalista työstä asiakkaan kanssa (Sarvimäki ja Siltaniemi 2007). Kun työntekijällä on samaan aikaan sekä auttajan että kontrolloijan rooli, asiakkaan ja työntekijän kohtaaminen näissä reunaehdoissa on haasteellista.

3 TUTKIMUKSEN LÄHESTYMISTAPA JA TOTEUTUS

3.1 Laadullinen lähestymistapa

Tutkimuksen lähestymistapa on laadullinen. Lähestyn aikuissosiaalityön asiakkaan asemaa ja asiakkuutta asiakkaiden, sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliasiamiesten kokemusmaailmasta käsin. Laadullinen lähestymistapa mahdollisti parhaiten eri toimijoiden kokemusten kuvailemisen ja näkyväksi tekemisen. Yritän aikuissosiaalityön asiakkuuden ulkoisen kuvaamisen lisäksi ymmärtää ammattikäytäntöjen ja asiakkaana olemisen monimuotoisuutta. Kun tieto rakentuu yksilön ja yhteisön vuorovaikutuksessa, myöskään tutkijalta ei edellytetä objektiivisuutta, vaan hänen käsityksensä, arvonsa ja aikaisempi tietonsa vaikuttavat tutkimukseen. Laadullisessa tutkimuksessa on oleellista tutkimukseen osallistuvien oman äänen välittyminen analyysin kautta lukijoille. (Polit & Hunger 1995; Denzin & Lincoln 2000; Janesick 2000; Kylmä & Juvakka 2007.)

Laadullinen tutkimus perustuu ymmärtävään ja tulkitsevaan näkemykseen. Se soveltuu tutkimukseen, jossa kuvataan ihmisten toiminnalleen antamia kokemuksia, käsityksiä ja merkityksiä (Polit & Hunger 1995; Kylmä ym. 2008). Laadullisen lähestymistavan valinta on perusteltu, sillä se lisää ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä ja mahdollistaa konkreettisen kuvauksen tutkimuksen kohteena olevista useista toimijoista (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007; Kylmä & Juvakka 2007). Silvermanin mukaan tutkimus voi myös tarjota uusia näkökulmia käytännön toimintaan ja vaihtoehtoisia toimintatapoja (Silverman 2000). Tämä tutkimus avaa aikuissosiaalityöhön asiakkaan asemasta uuden näkökulman, joka voi toimia asiakkaan osallisuuden vahvistajana.

Toisten elämästä kirjoittaminen on klassinen sosiaalitieteellinen tutkimustraditio. Sosiaalityön tutkimus on täynnä asiakkaiden ja työntekijöiden yhdessä rakentamia maailmoja (Granfelt 2005 248-249). Sosiaalityön arjessa ovat asiakastyön käytännöt tärkeitä. Käytäntöjä luodaan myös yksittäisten sosiaalityöntekijöiden arkityön ratkaisuin (Mukka 1998). Sosiaaliasiamiehet ja sosiaalityöntekijät joutuvat pohtimaan omakohtaisesti ammatillista valtaa ja vastuuta. Sosiaalityön tutkimukselle näkemys ammattikäytäntöjen sosiaalisesta konstruoitumisesta on syvällistä metodologista pohdintaa herättävä haaste (Karvinen ym.2003, 12). Ihmisten omiin kokemuksiin ja niiden kuvauksiin perustuvan tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan käyttää työn kehittämiseen (Nieminen 2006).

Tämä tutkimus liittyy aikuissosiaalityön kenttään. Aikuissosiaalityö tässä tutkimuksessa ymmärretään kunnallisena sosiaalityönä aikuisten parissa. Tutkimuksen ongelmanasettelu ja aihe liittyvät sosiaalialan käytäntöihin. Tutkimuksessa mukana olevien sosiaaliasiamiesten, sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalityön asiakkaiden kesken pyritään jaettuun ja yhteiseen tiedonmuodostukseen sosiaalityön asiakkaan asemasta ja asiakkuudesta. Käytäntötutkimuksessa ymmärretään kaikki siihen osalliset ihmiset tiedon kantajiksi. Tutkimuksen tavoitteena on palvella eri intressitahoja. Tutkimuksella on myös välitön yhteys alueellisen aikuissosiaalityön kehittämiseen. Tutkimuksen tehtävänä on tuoda esiin erityisesti omien etujensa suhteen heikosti puolustuskykyisten kansalaisten tietoa ja kokemusta. Aidosti asiakkaiden kokemusmaailman prosesseja jäsentävä tutkimus ja tiedontuotanto ovat sosiaalityön vaikuttavuuden perusta. Sosiaalityön asiakkaan aseman näkyväksi tekeminen ja oikeuksien edistäminen on työtä, jossa käytäntö ja tutkimus voivat liittoutua etsiessään keinoja tilanteen näkyväksi tekemiselle ja muuttumiselle (Satka ym. 2005, 11-17; Saurama & Julkunen 2008, 304).

Sosiaalityön asiakkuutta ja ammatillisten toimijoiden välistä vuorovaikutussuhdetta yhdistävää tutkimusta on olemassa melko paljon, esimerkkinä Ilmari Rostilan (1988) Mikko Mäntysaaren (1991), ja Geog Wallsin (1992) tutkimukset. Sosiaalityön tutkimuksessa ollaan oltu kiinnostuneita siitä, millaista puhetta eri tahot tuottavat asiakkaan tai työntekijän kohtaamisesta tai millaisia määrittämiä työntekijät tuottavat esimerkiksi lastensuojeluasiakkuudesta ja asunnottomuudesta. (Heino 1977; Granfelt 1992; Jokinen & Juhila 1996.)

Asiakkuustutkimus voidaan jakaa asiakkaan yleiskuvaa kartoittavaan tilastolliseen tutkimukseen, asiakkaan asemaa subjektina koskevaan tutkimukseen sekä asiakkaan subjektiivisen arjen tutkimiseen (Kemppainen & Mäntysaari 1998, 36). Marketta Rajavaara (1992) tutki perhettä sosiaalityön asiakkaana. Anneli Pohjola (1994) tutki nuoren aikuisen elämäntilannetta pitkään taloudellisten tukea vaativien elämäntilanteiden varjossa. Riitta Granfelt (1998) tutki asuntolan naisia. Riitta-Liisa Kokon (2003) tutkimuksen kohteena oli asiakas kuntoutuksen yhteistyöryhmässä. Anni Vanhalan tutkimus on paneutunut naisten asuntolassa tehtävään asiakastyöhön (Vanhala 2005). Asta Niskala on mallintanut sosiaalityön prosesseja yhdessä sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden kanssa (Niskala 2008). Heli Valokiven tutkimus Kansalainen asiakkaana kuvaa vanhus-

ten ja lainrikkojien osallisuutta, oikeuksia ja velvollisuuksia (Valokivi 2008). Tuija Kotirannan tutkimus kuvaa aktivoinnin ristiriitaa (Kotiranta 2008).

Toimeentulotyön tutkimusta edustaa Timo Tannisen ja Ilse Julkusen (1993) tutkimus toimeentulotuen pitkäaikaisista asiakkaista Pohjoismaiden pääkaupungeissa. Aikuis-sosiaalityöstä on viime vuosina syntynyt monia pro gradu-töitä. Minna Hyvärisen (2008) tutkimuksessa aikuissosiaalityöntekijät määrittelevät työnsä sisältöä. Soile Rantasalmi (2005) on tutkinut suunnitelmallista aikuissosiaalityötä. Aikuissosiaalityön hankkeissa on tuotettu ja tuotetaan tutkimuksellista tietoa. Esimerkiksi Keski-Suomen aikuissosiaalityön kehittämishankkeessa on nostettu esille aikuissosiaalityön tekemisen reunaehdot (Närhi 2009). Kaakkois-Suomessa on tehty tutkimus aikuissosiaalityön yleisestä luonteesta, tiedosta ja toiminnasta (Väisänen & Hämäläinen 2008 a ja b).

Sosiaaliasiamiesjärjestelmästä on tuotettu tutkimuksia erityisesti toiminnan käynnistymisen jälkeen. Stakes julkaisi sosiaaliasiamiestoiminnan käynnistymistä koskevan arviointiraportin (Haverinen ym. 2003). Raija Parkkila on kartoittanut Tampereen seutukunnan sosiaaliasiamiehen asiakkaiden kokemuksia (Parkkila 2004). Sirpa Posio on tutkinut sosiaaliasiamiesjärjestelmää suhteessa muihin asiamiesjärjestelmiin (Posio 2003). Tuija Nummela on tuottanut tietoa, miten kansalaisten sosiaaliset oikeudet ja asiakkuus toteutuvat sosiaaliasiamiesten näkökulmasta (Nummela 2005). Minna Dogan on tutkinut, miten sosiaaliasiamiehet kokevat sosiaalihuollon asiakaslaissa määritellyn tehtävän sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi (Dogan 2006).

Aikaisemmissa tutkimuksissa on kuvattu aikuissosiaalityön asiakkaiden yhteiskunnallista osallisuutta tai suhdetta sosiaalityöhön. Erityisesti esille ovat nousseet sosiaalityön tekemisen reunaehdot. Tässä tutkimuksessa korostuu asiakkaan oikeudellinen asema. Asiakkuutta lähestytään sosiaalisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

3.2 Aineistot ja niiden keruu

Tutkimuskysymyksen asettelusta seuraa, että tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää monipuolista lähestymistä tutkittavaan ilmiöön. Tämän johdosta tutkimusaineistoja

on useita. Aineistot ja niiden hankinta ovat seuranneet toisiaan ajallisesti. Tutkimusaineisto muodostuu sekä haastattelu- että dokumenttiaineistoista (taulukko 2).

Taulukko 2. Aineistot

Haastatteluaineistot
1. Viiden päätoimisen sosiaaliasiamiehen yksilöhaastattelut
2. Viiden kaupungin aikuissosiaalityöntekijöiden ryhmähaastattelut
3. Viiden kaupungin aikuissosiaalityöntekijöiden pari/yksilöhaastattelut
4. Yhden kaupungin 13 aikuissosiaalityön asiakkaan yksilöhaastattelut
Dokumenttiaineistot
5. Viiden kaupungin toimeentulotukiohjeet
6. Viiden kaupungin aikuissosiaalityön internet-sivut
7. Viiden kaupungin aikuissosiaalityön esimiesten sähköpostikysely

Koska sosiaaliasiamiesten haastatteluaineisto jätti paljon pohdittavaa, aikuissosiaalityöntekijöiden haastatteluaineisto valitsi minut. Sain käyttööni kehittämishankkeeseen liittyvän aikuissosiaalityön sisältöä koskevan haastatteluaineiston. Tartuin siihen mielenkiinnolla saadakseni vastauksia kysymyksiini. Aikuissosiaalityöntekijöiden parihaastattelut olivat looginen jatke ryhmähaastatteluille, koska ryhmähaastattelut eivät suoraan antaneet vastausta tutkimuskysymyksiin. Sosiaalityöntekijöiden parihaastattelut koskivat vain asiakkuutta. Sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden haastatteluissa olivat täysin samat teemat. (Liitteet 2 ja 5). Haastattelut toteutettiin saamaa aikaan. Aineiston analysointivaiheessa tutkimuskysymyksiin vastaamiseen tarvittiin täydentävää tietoa tutkitavan ilmiön kuvaamiseksi. Näitä olivat kaupunkien omat toimeentulotukiohjeet, kaupunkien internet-sivut ja aikuissosiaalityön esimiehille tehty kysely muutoksenhausta.

Sosiaaliasiamiesten haastatteluun valittiin päätoimisia sosiaaliasiamiehiä eri puolilta Suomea. Valinta kohdistui päätoimisiin sosiaaliasiamiehiin, koska sosiaaliasiamiestoimintaa oli ollut vasta kaksi vuotta ja halusin saada mahdollisimman kattavan aineiston. Otin etukäteen sähköpostilla yhteyttä sosiaaliasiamiehiin ja sovin haastatteluajat. Sosiaaliasiamiehet haastattelin eri puolilla maata kunkin sosiaaliasiamiehen kotipaikkakunnalla ajalla 12.11.2003 – 13.3.2004. Haastattelut kestivät ajallisesti noin kaksi tuntia. Haastattelumuodoksi valitsin puolistrukturoidun teemahaastattelun (Liite 1).

Teemat tulivat väljästi sosiaalihuollon asiakaslain sisällöstä, jossa oli määritelty sosiaaliamiehen tehtävät. Haastattelun teemoja ohjasivat myös tutkimuskysymykset koskien asiakkaan oikeuksien toteutumista. Haastattelut etenivät vapaamuotoisesti eri teemojen kautta. Etuna oli, että kaikki vastaajat joutuivat vastaamaan samoihin teemoihin, mutta kysymysten järjestys ei ollut välttämättä ennalta määrätty (Patton 1990, 288-289; Flick 1998). Teemarungon annoin vasta haastattelussa, jotta tilanteesta tulisi mahdollisimman keskustelunomainen. Teemarunko varmisti, että kaikki teemat käytiin läpi kaikkien kanssa. Haastattelujen toteuttaminen oli helppoa. Asiamiehet kertoivat mielellään omasta toiminnastaan. Haastattelutilanteessa he pystyivät samalla arvioimaan omaa työtään. Testihaastattelun tein haastattelemalla kolmannella sektorilla toimivaa asiamiestä, mikä lisäsi ymmärrystä tutkimuksen aihepiiristä.

Toinen aineisto oli valmis aineisto. Se liittyi aikuissosiaalityön tutkimukseen Kaakkois-Suomen kunnissa. Kuopion yliopiston sosiaalityön opiskelijat keräsivät haastatteluai-
neiston, jonka sain tutkijana käyttööni. Haastattelut toteutettiin viidessä kaupungissa ryhmähaastatteluina. Haastateltavina olivat aikuissosiaalityössä toimivat sosiaalityöntekijät. Ryhmähaastatteluun osallistui kohteesta riippuen 3 - 7 henkilöä. Yhteensä haastateltavia oli 24 henkilöä. Haastattelut tehtiin 15.9. – 25.10.2005 välisenä aikana. Haastattelun pohjana olivat väljästi sovitut teemat liittyen aikuissosiaalityön sisältöön, asiakasryhmiin, resursseihin, asemaan ja arvostukseen.

Ryhmähaastattelu soveltuu aineiston hankintamenetelmäksi, kun keskitytään johonkin teema-alueeseen. Ryhmähaastattelua voidaan käyttää myös muun aineistonhankintamenetelmän kanssa. Ryhmähaastattelu on tehokas, sillä yhdessä istunnossa saadaan haastateltua useita ihmisiä. (Krueger 1998.) Aikuissosiaalityöntekijöiden haastattelujen toteuttamisen suurimpana ongelmana oli yhteisen ajan löytäminen. Ryhmähaastattelu oli suoritettu puolistrukturoidulla haastattelulla. Sosiaalityön opiskelijat olivat johdattaneet keskustelua tavoitteen mukaisesti, mutta muuten istunnot olivat olleet vapaamuotoisia. Haastattelussa oli voitu esittää myös jatkokysymyksiä, joiden avulla oli syvennetty keskustelua.

Avoimet kysymykset mahdollistavat haastateltavien vastaamisen ilman rajoitteita. Ne antavat haastateltaville mahdollisuuden kommentoida, selittää ja jakaa kokemuksia.

Ryhmähaastattelu soveltuu myös tilanteisiin, joissa halutaan saada aikaan tutkimusaiheen kannalta kiintoisaa keskustelua tai kerätä tietoa asiantuntijoilta. Ryhmähaastattelussa voidaan hyödyntää ryhmän vuorovaikutuksen tuottamaa tietoa. Se antaa todellisen kuvan haastatteluvien mielipiteistä, asenteista ja tavoista heidän sosiaalisessa ympäristössään. (Krueger & Casey 1994; Hirsjärvi & Hurme 1998; Pötsönen & Välimaa 1998; Dey 2007; Sipilä ym. 2007.) Haastatteluryhmiä oli yhteensä viisi. Haastattelun aiheena oli aikuissosiaalityön sisältö ja tehtävä.

Ryhmähaastattelun vaarana on, että osanottajat pyrkivät yhteiseen näkemykseen eivätkä kerro asiasta kaikkea (Krueger 1994; Sipilä ym. 2007). Aikuissosiaalityöntekijöiden ryhmähaastattelun tutkimustehtävinä oli selvittää aikuissosiaalityön tietoperusta, sisältö, työtehtävät ja -menetelmät, aikuissosiaalityön tyypillisimmät asiakkaat ja asiakkaiden valintakriteerit sekä sosiaalityöntekijöiden jaksaminen (Väisänen 2008b,90).

Kolmas aineisto oli edellä mainittujen kaupunkien sosiaalityöntekijöiden parihaastattelut. Kohteena oli edellisen aineiston kaupunkien aikuissosiaalityöntekijöistä valittu työpari tai kolmen hengen työryhmä, yhdestä kaupungista yksi henkilö. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluna. Teemat rajautuivat sosiaaliasiamiesten haastatteluja yksityiskohdaisemmin. Haastatteluissa käytiin kaikki teemat läpi, vaikka etenemistapa oli vapaa-muotoinen. Lähetin jokaisen kaupungin aikuissosiaalityön johtajalle sähköpostin, jossa kerroin asian. Minulle toimitettiin haastatteluihin suostuvien yhteystiedot. Sen jälkeen toimitin teemarunon haastateltaville etukäteen ja sovin haastatteluajat. Haastattelut tehtiin 21.2.- 6.6.2007. Yhteen haastatteluun varattiin aikaa noin 1,5 – 2 tuntia. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna. Teemat tarkentuivat kahden aikaisemman haastattelun tuottamasta tiedosta (Liite 2).

Haastattelutilanteiden alussa saattoi aistia sosiaalityöntekijöiden kiireen. Osalle oli vaikeuksia irrottautua työstä ja sitoutua sovittuun aikaan. Kun haastattelu aika rauhoitettiin ja haastattelut käynnistyivät, tunnelma oli vapautunut ja avoin. Sosiaalityöntekijät tuottivat samalla muutakin tietoa työstään. Olisin tutkijana halunnut tehdä parihaastattelut intensiivisesti lyhyen ajan sisällä tutkimusotteen säilymisen vuoksi. Haastatteluajan saamiseen meni pitkä aika, mikä kertoo sosiaalityöntekijöiden työpaineesta ja kuvaa aikuissosiaalityön arkea.

Neljäs aineisto oli yhden tutkimuskaupungin aikuissosiaalityön asiakkaiden haastattelut. Vierailin yhden kaupungin aikuissosiaalityön tiimikokouksessa, jossa kerroin tutkimusasetelman. Tiimin kanssa sovittiin ajankohdat ja menettelytavat sekä varattiin tila haastatteluja varten. Lisäksi N:n kaupungin sosiaalivirastoon jaettiin tiedotteet sosiaalivirastoon ja asiakkaille (Liitteet 3 ja 4). Asiakkaat valikoituivat satunnaisesti asioidessaan sosiaalityöntekijöiden luona. Asiakkaita haastateltiin yhteensä 13. Haastattelut tehtiin 25.1.- 9.2.2007. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina ja teemat olivat samat kuin sosiaalityöntekijöiden parihaastattelussa (Liite 5). Haastattelurunko ei ollut etukäteen asiakkaiden tiedossa. Kaikkien haastattelujen alussa esittelin oman taustani, tutkimuksen tarkoituksen ja oman kiinnostukseni sosiaalityön asiakkaan asemaa kohtaa. Teemoituksista huolimatta kaikki haastattelut etenivät keskustelunomaisesti. Haastattelijana en pyrkinyt määrämuotoisiin kysymyksiin, vaan tilanteet etenivät vapaamuotoisesti (Eskola & Suoranta 2008). Erityisesti asiakashaastattelujen osalta keskustelunomaisuuteen tarvittiin myös luottamuksellinen suhde.

Sosiaalivirasto oli asiakkaille avoinna klo 9 – 12. Sosiaalityöntekijät ottivat asiakkaita vastaan sovitusti myös iltapäivisin. Tutkijanpäiväni alkoi usein odotellessa asiakkaiden kanssa ovien avautumista. Sosiaaliviraston ovet ovat yleisölle avoinna klo 9-12. Vaikka ovet ovat avoinna tiloihin, sisään mennään vahtimestareiden luokun kautta. Minulle oli varattu päivittäin tyhjä huone, jossa voin rauhassa keskustella asiakkaan kanssa. Menin tutkijana odotustilaan aamupäivisin ja sattumanvaraisesti pyysin haastattelulupaa asiakailta. En tiennyt mitään heidän taustoistaan. Suurin osa haastateltavista suostui haastatteluun. Ne, jotka eivät suostuneet, kertoivat syyn kieltäytymiselle. Tilana sosiaalivirasto on tyypillisen neutraali virastotila, käytävillä muutamia tuoleja, ikivanhoja aikakauslehtiä ja joitakin esitteitä. Odottavat asiakkaat eivät juuri jutelleet toistensa kanssa. Kaikki odottivat pääsyä oman työntekijän luokse. Saatuaan asiansa toimitettua he poistuivat nopeasti ulos.

Viides aineisto on kaikkien tutkimuskaupunkien omien toimeentulotukien soveltamisohjeet. Jokaisessa kaupungissa on lautakunnan hyväksymät toimeentulotuen soveltamisohjeet. Lähetin sähköpostilla pyynnön kaupunkien aikuissosiaalityön johtajille. Ohjeet toimitettiin sähköpostilla syyskuussa 2007. Lyhyin ohje oli 13 sivua ja pisin 29 sivua.

Kuudes aineisto oli tutkimuskaupunkien aikuissosiaalityön internet-sivut. Jokaisella kaupungilla on omat internet-sivut, jotka löytyvät kaupunkien sivuilta sosiaalipalvelujen alta. Sivujen pituudet ja asiasisällöt vaihtelivat kunnittain. Sivut on tulostettu 15.8.2008. Internetiä käytetään tässä tutkimuksessa sekä aineiston lähteenä että aineiston keruun menetelmänä. Aikuissosiaalityön internet-sivut ovat pitkälle organisoituja ja täysin vapaasti kaikkien luettavissa. Tämä tarkoittaa sitä, että sivustojen julkaiseminen on suunnitelmallisesti johdettuja ja niistä päätetään kollektiivisesti. Vapaasti luettavissa olevat organisoidut sivut ovat tutkittavissa siinä missä julkiset asiakirjat. (Kuula 2006, 171.)

Seitsemäs aineisto oli aikuissosiaalityön esimiehille 24.8.2007 lähetetty sähköpostikysely koskien toimeentulotuen muutoksenhakua. Sosiaalityön johtajat vastasivat internetin kautta. Kaikki palauttivat kyselyn. Vastaukset on tulostettu 2.9.2007. Tutkimusprosessin aikana tuli esille kysymys, miten paljon asiakkaat hakevat muutosta saamiinsa toimeentulotukipäätöksiin. Tämän johdosta tein sähköpostilla vapaamuotoisen kyselyn aikuissosiaalityön johtajille. He ovat olleet yhteistyökumppaneita myös aikuissosiaalityöhön liittyvässä hankkeessa, joten sähköpostikysely tuntui mielekkäältä tavalta saada helposti tietoa. Vastaukset tulivat nopeasti jokaiselta. Jos esimiehiltä olisi pyydetty vastausta kirjallisesti, en olisi todennäköisesti saanut vastauksia yhtä tehokkaasti. Verkko-kyselyt ovat käytännöllisiä ja aineisto saadaan valmiiksi sähköisessä muodossa (Kuula 2006). Vaarana voi olla, että työntekijöiden sähköpostit ovat niin täynnä tietoa, että kyselypyyntö on helppo poistaa tai jättää vastaamatta.

Tutkimukseen osallistuneiden määrä eri aineistoissa oli suhteellisen pieni. Tutkimusaineiston koko ei ole oleellinen, kun tutkimusaineisto kerätään sellaisilta tiedonantajilta, joille tutkittava aihepiiri on tuttu. Merkityksellistä on tiedonantajien aseman ja osallisuuden merkitys (Lincoln & Cuba 2000; Kymälä ja Juvakka 2007). Sosiaaliasiamiesten haastatteluissa alkoivat toistua samat teemat etenkin kysyttäessä sosiaaliasiamiesten tehtäviä. Haettuun tutkimusongelmaan alkoivat vastaukset löytyä. Sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden aineisto oli ennakkoon määritelty tutkimusongelmaan soveltuvien periaatteiden mukaisesti. Kaikissa tutkimusaineistoissa alkoivat toistua saamat teemat eivätkä aineistot enää tuottaneet uutta informaatiota. Tutkimusaineiston riittävyyden yksi kriteeri on, että tutkimusongelman kannalta ei tuoteta uutta tietoa (Eskola & Suoranta 2008, 62).

3.3 Aineistojen analyysi

Haastatteluaineistojen analyysi tapahtui vaiheittain ja analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysillä saadaan useasta aineistosta kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Hajanaisesta aineistosta pyritään luomaan mielekästä ja selkeää informaatiota. (Polit & Hunger 1995; Kyngäs & Vanhanen 1999; Latvala & Vanhanen – Nuutinen 2001; Metsämuuronen 2006.) Aineistossa yksittäinen lausuma oli tärkeä riippumatta, esiintyykö lause aineistossa yhden vai useamman kerran. Haastatteluaineistojen analysointi eteni induktiivisesti lähtien aineistosta. Luokittelu tehtiin aineistosta nousevien havaintojen pohjalte (Polit & Hunger 1995; Kymä & Juvakka 2006; Eskola & Suoranta 2008). Havaintojen esille nostamista auttoi, että olin sosiaaliamiesten haastattelujen jälkeen kirjoittanut auki esiymmärryksen asiakkaan asemasta sekä asiakaslähtöisyydestä. Teoria toimi apuna analyysin etenemisessä. Analyysissa tunnistetaan aikaisemman tiedon merkitys, mutta se ei ole teoriaa testaavaa vaan uusia näkökulmia aukovaa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97). Kaikki aineistot kirjoitettiin auki sanatarkasti. Ryhmä- ja parihaastatteluissa erotettiin jokaisen osallistujan kommentit (Kyngäs & Vanhanen 1999; Tuomi & Sarajärvi 2009).

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi muodostuu aineiston kokonaisuuden hahmottamisesta sekä kolmivaiheisesta prosessista, joita ovat aineiston pelkistäminen, ryhmittely ja teoreettisten käsitteiden luominen (Tuomi & Sajavaara 2009, 108). Aineiston kokonaisuuden hahmottamista tapahtui koko aineistonkeruun ajan. Sosiaalityöntekijöiden ryhmähaastattelua lukuun ottamatta suoritin itse kaikki haastattelut. Välittömästi haastattelujen jälkeen litteroin haastattelut sanatarkasti ja samalla perehdyin aineistoon. Neljästä aineistosta muodostui kokonaisuus, jonka purin aineisto kerrallaan. Tutkimustuloksia auki kirjoitettaessa aineistoja taas yhdistettiin tutkimustehtävien mukaisesti.

Aloitin aineistojen analyysin väljästi haastattelurunkojen mukaisesti (Liitteet 1, 2 ja 5). Analyysiyksiköksi valitsin lausuman tai lauseen. Lausuman käyttäminen mahdollisti sen, että otin aineistosta lauseen tai lauseen osan sen mukaan, mikä oli tutkimustehtävän kannalta oleellista (Polit & Hunger 1995; Latvala & Vanhanen – Nuutinen 2001). Aineistosta alleviivasin ilmaisuja, jotka liittyivät tutkimustehtävään. Kirjoitin ilmaukset

sanatarkasti ylös, jotta niiden merkitys säilyisi mahdollisimman aitona (Kyngäs & Vanhanen 1999; Tuomi & Sarajärvi 2009, 110).

Aineiston pelkistäminen

Aineiston pelkistämistä ohjasivat tutkimustehtävät. Pelkistin aineiston aina yhden tutkimustehtävän mukaisesti. Asiakkaan ulottuvuuksia koskevan tutkimustehtävän osalta yhdistin kaikki aineistot. Aineistosta poimittiin alkuperäisilmauksia joko lauseita tai lauseen osia. Muodostin niistä pelkistettyjä ilmauksia. Aineisto pelkistyi paremmin hallittavaksi kokonaisuudeksi. Tämä vaihe oli haasteellinen, koska tutkijana jouduin valitsemaan merkitykselliset tekstit. Esimerkkinä aineiston pelkistämisestä ovat sosiaalityöntekijöiden sosiaalityön sisältöön liittyvät esteet asiakaslähtöiselle työskentelylle kuvattu taulukossa 3.

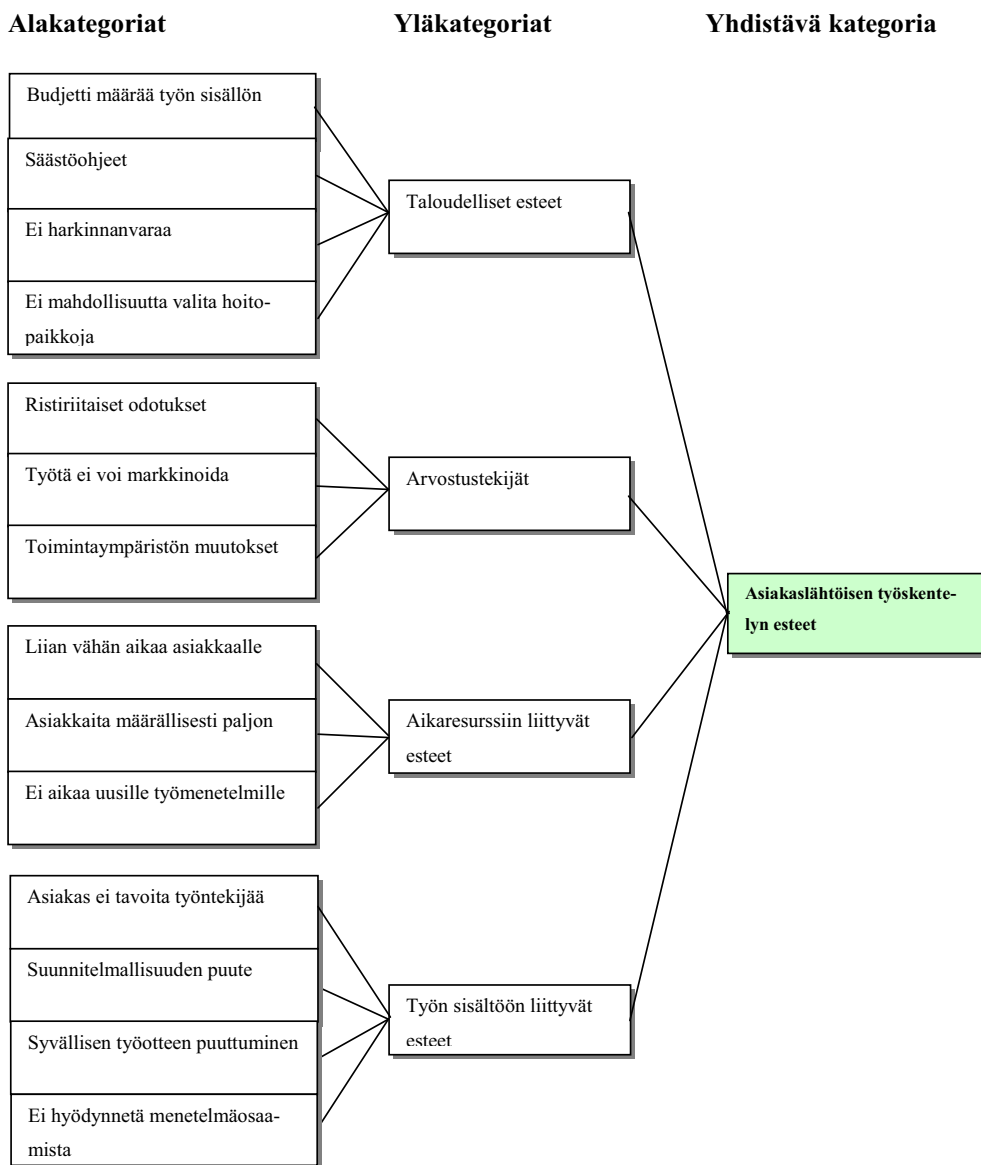
Taulukko 3. Esimerkki aineiston pelkistämisestä

Alkuperäisilmaus haastattelusta	Pelkistetty ilmaus
” Monet asiakkaat haluis tavata henkilökohtaisesti, mutta eivät saa aikaa ...”	Asiakas ei tavoita työntekijää
” Sitä raapasee vain tapauskohtaisesti, miten saa vaan asian hoidettua...”	Syvällisen työotteen puuttuminen
” Ei voi kokonaisvaltaisesti ja huolella paneutua asiakkaan asiaan...”	Suunnitelmallisen työotteen puuttuminen
” Pitäs olla työkalupakissa menetelmiä, millä työstetään muutosta asiakkaan kanssa..”	Ei hyödynnetä menetelmäosaamista

Luin pelkistettyä aineistoa läpi useaan kertaan etsien aineistosta samankaltaisuuksia. Ajattelua ohjasivat tässä vaiheessa vain tutkimustehtävät. Listasin kaikki samaan tutkimustehtävään liittyvät pelkistetyt ilmaukset ja etsin samankaltaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Aineisto alkoi tiivistyä. Samaa tarkoittavat käsitteet ryhmittelin luokaksi ja nimesin luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä. Pelkistetyt ilmaukset ryhmittelin alakategorioiksi. Sisällönanalyysi on pala palalta rakentuva prosessi, jossa lausumat luokitellaan alustaviin kategorioihin samankaltaisuuden tai erilaisuuden mukaan (Polit & Hunger 1995; Latvala & Vanhanen- Nuutinen 2001; Tuomi & Sarajärvi 2009).

Tässä vaiheessa auttoi asiakkaan asemasta ja asiakkuuden ulottuvuuksista koottu teoreettinen tieto ja siitä saatu esiymmärrys muodostamaan alakategorioita tutkimustehtä-

vien mukaisesti. Teoreettinen tieto ja aineisto alkoivat keskustella keskenään. Jatkoin analyysia yhdistämällä samansisältöiset alakategoriat toisiinsa ja muodostamalla niistä yläkategoriat. Yläkategorioille annoin nimet, jotka kuvasivat sisältöä eli niitä alakategorioita, joista ne on muodostettu. Yläkategoriat muodostivat vielä yhteisen yhdistävän kategorian. (Polit & Hunger 1995; Kyngäs & Vanhanen 1999; Latvala & Vanhanen – Nuutinen 2001; Eskola & Suoranta 2008; Tuomi & Sarajärvi 2009.) Kuviossa 2 on esitetty esimerkki aineiston ryhmittelystä ja käsitteellistämisestä. Yhdistävänä kategoriana on sosiaalityöntekijöiden haastatteluaineistosta asiakaslähtöisen työskentelyn esteet. Yläkategoriat ovat taloudelliset esteet, arvostustekijät, aikaresurssiin ja työn sisältöön liittyvät esteet. Yläkategoriat kokoavat yhteen samaan aiheeseen liittyvät alakategoriat.



Kuvio 2. Esimerkki aineiston ryhmittelystä ja käsitteellistämistä

Luin sosiaalityöntekijöiden haastatteluaineiston pelkistettyjen ilmauksien listaa moneen kertaan etsien keskeisiä perusulottuvuuksia. Keskeiseksi ulottuvuudeksi muodostuivat esteet tehdä työtä asiakaslähtöisesti. Alakategoriat muodostuivat erilaisista esteistä, jotka ryhmittelin asiasisällön mukaan. Yläkategoriat nimesin kuvaamaan esteen aiheuttajaa. Tarkistin, etteivät luokkien nimet tai sisällöt olleet päällekkäisiä tai toisiaan pois-

sulkevia (Latvala & Vanhanen- Nuutinen 2001). Yhdistävälle kategorialle annoin nimen asiakaslähtöisen työn esteet. Samalla tavalla koko aineisto tiivistyi luokitteluvaiheiden kautta kattavaksi kuvaukseksi tutkittavasta ilmiöstä.

Dokumenttiaineistot olivat tutkimuskaupunkien omat toimeentulotukiohjeet, aikuissosiaalityötä koskevat internet-sivut ja sähköpostikyselyllä sosiaalityön esimiehiltä saatu muutoksenhakumenettelyä koskevat tiedot. Dokumenttiaineistot toimivat tutkimustuloksia täydentävänä aineistona tuottaen lisätietoa tutkittavaan ilmiöön. Dokumenttiaineistot analysoitiin sisällönanalyysillä teemoitellen. Teemoittelussa on kyse laadullisen aineiston pilkkomisesta ja ryhmittelemisestä erilaisen aihepiirin mukaan (Alasuutari 1999,180; Eskola & Suoranta 2008; Tuomi & Sarajärvi 2009, 93). Teemoittelussa aineisto pelkistetään etsimällä tekstin olennaisimmat asiat ja ne luokitellaan yleisemmälle tasolle (Moilanen & Räihä 2001; Kananen & Ijäs 2008). Luin aineistot useaan kertaan läpi ja nostin esille teemoja, jotka liittyivät tutkimuskysymyksiin ja antoivat niihin täydentävää tietoa. Analyysiä ohjasi tutkimuskysymysten ohella väljästi myös teoreettinen taustatieto. Kuljetin dokumenttiaineistoja läpi koko prosessin, kunnes tulkinta jäsenyi tutkimuskysymysten mukaisesti. Taulukossa 4 on koottu aineistot, tiedonkeruumenetelmät ja niiden analysointitavat.

Taulukko 4. Aineistot, tiedonkeruumenetelmät ja analysointi

AINEISTO JA MENETELMÄT	AINEISTON ANALYYSI
1.Kokopäiväiset sosiaaliasiamiehet (n=5), teemahaastattelu, yksilöhaastattelu (aineiston määrä 40 sivua)	Sisällönanalyysi
2.Aikuissosiaalityöntekijät (n=24), teemahaastattelu, 5 ryhmähaastattelua (aineiston määrä 75 sivua)	Sisällönanalyysi
3.Aikuissosiaalityöntekijät (n=9), teemahaastattelu, 4 parihaastattelua ja 1 yksilöhaastattelu (aineiston määrä 48 sivua)	Sisällönanalyysi
4.Aikuissosiaalityön asiakkaat (n=13), teemahaastattelu, 13 yksilöhaastattelua (aineiston määrä 40 sivua)	Sisällönanalyysi
5.Toimeentulotukiohjeet, 5 kaupungin toimeentulotukiohjeet (aineiston määrä 98 sivua)	Sisällönanalyysi
6. Aikuissosiaalityön internet-sivut, 5 kaupungin internet-sivut (aineiston määrä tulostettuna 31 sivua)	Sisällönanalyysi
7.Aikuissosiaalityön (n=5) esimiehille tehty sähköpostikysely muutoksenhakumenettelystä (aineiston määrä 10 sivua tulostettuna)	Sisällönanalyysi

Kun tutkimuksessa tarkastellaan samaa ilmiötä useasta eri suunnasta ja käytetään eri tutkimusmenetelmiä, kyseessä on triangulaatio. Tässä tutkimuksessa on kyseessä tiedon kohteeseen liittyvä triangulaatio, mikä tarkoittaa, että tietoa on kerätty kolmelta eri tiedonantajaryhmältä: sosiaaliasiamiehiltä, sosiaalityöntekijöiltä ja asiakkailta. Jokainen toimija ilmaisee todellisuutta omasta näkökulmastaan. Eri aineistojen kautta voidaan lisätä tulkinnan monipuolisuutta ja kiinnostavuutta (Mingers 2001; Metsämuuronen 2008, 60-61; Tuomi & Sarajärvi 2009, 143-144).

Aineistoa on havainnollistettu myös alkuperäisilmaisuilla. Suoria lainauksia ei ole käytetty irrallisina, vaan ne on kytketty osaksi tulkintaa (Eskola & Suoranta 2008, 181). Suorat lainaukset elävöittävät ja havainnollistavat tutkimusraporttia. Suorien lainausten käyttö ei ole ongelmatonta, kun tutkittavien joukko eri aineistoissa on pieni. Niitä on muotoiltu ja yhdistetty asiasisältöä muuttamatta, ettei tutkittavaa tai hänen toimipaikkaansa tunnisteta.

3.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Laadullista tutkimusta voidaan arvioida laadullisen tutkimuksen yleisillä luotettavuuskriteereillä kuten uskottavuus, vahvistettavuus, refleksiivisyys ja siirrettävyys (Lincoln & Guba 1985; Polit & Hungler 1995; Kylmä & Juvakka 2007; Kylmä ym. 2008). Kaikki tutkimuksen esitykset ovat tulkintoja asiakkaan asemasta ja asiakkuudesta (Koskinen 2005). Tutkimustuloksia tarkastellaan ainutkertaisina tapauksina. Tutkimuksen uskottavuutta kuvaa myös, miten tutkijan luoma kuva vastaa todellisuutta ja miten sitä on pystytty käsitteellistämään (Eskola ja Suoranta 2008).

Tämän tutkimuksen uskottavuus perustuu siihen, että tutkimusprosessissa on edetty vaiheittain ja pala palalta rakennettu kokonaisuutta kontekstia, aineistoja ja kirjallisuutta ymmärtäen. Aineiston keruumenetelmäksi valitsin haastattelun. Sosiaaliasiamiesten haastatteluja tehtäessä toiminta oli uutta ja kokemusta siitä oli lyhyeltä ajalta. Tavoitteena oli saada mahdollisimman monipuolista tietoa sosiaaliasiamiesten toiminnasta ja sosiaalihuollon toimintaympäristöstä. Tutkimusprosessi on ollut ajallisesti pitkä, mikä on tutkimuksen uskottavuuden kannalta hyvä ja haasteellinen. Sosiaaliasiamiesten haastatteluista on kulunut useita vuosia aikaa. Luotettavuuden suhteen onkin kysyttävä,

ovatko tulokset vielä luotettavia. Siksi olen tutustunut raportteihin, joita tutkimukseen osallistuneiden kuntien sosiaaliasiamiehet tekevät toiminnastaan kunnanhallitukselle vuosittain. Näiden perusteella on todettavissa, että edelleen toimeentulotukiasioissa otetaan eniten yhteyttä sosiaaliasiamiehiin. Olen kuvannut tutkittavaa ilmiötä sosiaaliasiamiesten haastattelujen jälkeen monipuolisesti useiden uudempien aineistojen avulla.

Sosiaalityöntekijöiden haastattelut kerättiin fokusryhmähaastattelulla. Tavoitteena oli saada mahdollisimman kattavaa tietoa aikuissosiaalityön sisällöstä. Fokusryhmähaastattelu soveltuu tutkimuksiin, joissa uskotaan saatavan yksilöhaastatteluja enemmän tietoa ryhmän jäsenten vuorovaikutuksen avulla (Krueger & Casey 1994; Morgan 2001). Perusteluna fokusryhmähaastattelun käyttökelpoisuudelle on, että aikuissosiaalityö hakee vielä paikkaansa ja se on osin selkiytymätön. Aiheesta johtuen voidaan olettaa, että ryhmä yhdessä tuottaa enemmän tietoa kuin sen yksityiset jäsenet. Haastateltava ryhmä on vuorovaikutuksessa myös omassa arkityössään.

Sosiaalityöntekijöiden haastattelut toteutin yksilö- tai parihaastatteluna. Yksilö- tai parihaastattelu tuntui tarkoituksenmukaiselta, koska halusin syventää ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Sama koskee aikuissosiaalityön asiakkaita. Puolistrukturoitu haastattelu sopii tilanteisiin, joiden kohteena ovat arat aiheet, tai joissa halutaan selvittää heikosti tiedostettuja asioita (Metsämuuronen 2006; Tuomi & Sarajärvi 2009). Kysymysten teemoilla oli vain ohjaava vaikutus, mutta varmistuin, että kaikkia asiakkuuteen liittyviä teemoja sivuttiin. Erityisen tärkeää tämä oli aikuissosiaalityön asiakkaiden osalta, sillä he tuottivat tietoa niukasti. He olivat joutuneet, eivät halunneet aikuissosiaalityön asiakkaiksi. Liian suppeita kysymyksiä pyrin välttämään, jotta tutkijana en toisi esille omia näkemyksiäni. Monille asiakkaille oli hämmentävää, että heidän kokemuksistaan oltiin kiinnostuneita.

Tulosten luotettavuuteen vaikuttaa se, miten haastateltavat valittiin tutkimukseen. Tässä tutkimuksessa haastateltiin viittä päätoimista sosiaaliasiamiestä, tutkimushetkellä heitä oli Suomessa yhteensä 16. Tutkimukseen valitut sosiaaliasiamiehet edustivat noin 1,3 miljoonaa asukasta. Päätoimisten asiamiesten valinta oli perusteltu kattavan tiedon saannin takia, sillä sosiaaliasiamiesjärjestelmä oli ollut toiminnassa lyhyen ajan.

Viiden kaupungin sosiaalityöntekijät valikoituivat tutkimukseen kehittämistyön kautta. Sosiaalityöntekijöiden haastattelut tehtiin kunnissa, joissa oli käynnistynyt aikuissosiaalityön kehittämishanke. Hanke mahdollisti hyvän yhteistyön sosiaalityöntekijöiden kanssa ja haastattelut koettiin osana kehittämistyötä. Hankkeen aikana he käyttivät muutenkin aikaa aikuissosiaalityön sisältöjen pohtimiseen. Haastateltavat eivät todennäköisesti edusta keskimääräisiä sosiaalitoimistoja, vaan valinta tehtiin tarkoituksenmukaisuusperiaatetta noudattaen (Nieminen 2006, 216). Laadullisessa tutkimuksessa osallistujiksi valitaan niitä, jotka parhaimmin tietävät kokemuksellisesti tutkittavasta aiheesta (Kylmä & Juvakka 2007, 144).

Aikuissosiaalityön asiakkaat olivat yhdestä aikuissosiaalityön hankkeeseen osallistuneesta kaupungista. Sosiaalityöntekijät olivat mukana kehittämishankkeessa ja motivoituneita yhteistyöhön. Asiakkaiden saaminen tutkimukseen ei tuottanut vaikeuksia.

Aineistot eivät ole olleet määriltään kovin suuria, mutta useat aineistot ovat täydentäneet toisiaan ja antaneet tutkittavasta ilmiöstä monipuolisen kuvan. Aineistotriangulaatiossa tutkimuksen ilmiötä hahmotetaan monesta eri näkökulmasta, koska laadullisessa tutkimuksessa lähtökohtana on myös oletus todellisuuden moninaisuudesta (Lincoln & Cuba 1985; Kylmä & Juvakka 2007). Laadullisessa tutkimuksessa aineisto ei pyri olemaan välttämättä edustava otos perusjoukosta. Samassa tutkimuksessa voidaan käyttää useita eri aineistoja (Silverman 2000; Nieminen 2006). Tutkimuksen uskottavuus perustuu erilaisiin aineistoihin, jotka ovat tukeneet toisiaan. Dokumenttiaineistot ovat täydentäneet ja tuoneet uusia näkökulmia tutkimukseen.

Laadullisessa tutkimuksessa tulosten siirrettävyyteen, eli missä määrin niiden oletetaan olevan sovellettavissa myös toisissa ympäristöissä, liittyy monia kysymyksiä. Yksi on tutkimuksen oikeutus etenkin käytännöllisissä yhteyksissä. Toinen asia on, voidaanko pienestä havaintomäärästä tehdä luotettavia yleistyksiä. Yleisempi tieto on informaalisempaa kuin yksittäistapauksia koskeva tieto. (Koskinen ym. 2005, 263; Kylmä & Juvakka 2007). Lisäksi on pohdittava, voidaanko tuloksia yleistää, kun otokset ovat harvinaisvaraisesti valittuja (Vehviläinen-Julkunen & Paunonen 2006, 210-211).

Tutkimuksen siirrettävyydestä päättää lukija käytyään läpi tutkimusraportissa kuvatut olosuhteet ja aineiston keruu- ja analysointimenettely (Sandelowski 2007; Eskola &

Suoranta 2008). Tutkimuksen tuloksia voidaan ainakin jossakin määrin yleistää koskemaan aikuissosiaalityötä yleensä. Näitä ovat esimerkiksi asiakkaan oikeuksien toteutumisen reunaehdot ja edellytykset. Myös asiakkaan ulottuvuuksista sekä kohtaavan ja osallistavan asiakkuuden ehtojen toteutumisesta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää sosiaalityöhön laajemmin asiakkaan aseman esille tuomiseksi.

Dokumenttiaineistot ovat täydentäneet haastatteluaineistoja ja niiden tarve ilmeni vasta aineiston analysointivaiheessa. Kaupunkien toimeentulotukiohjeet ovat sosiaalityöntekijän keskeisiä työvälineitä asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta. Kaikissa kunnissa olivat kirjalliset ja hyvin samansisältöiset toimeentulotukiohjeet, joten ne muodostivat vertailukelpoisen tutkimusaineiston. Sosiaalityön johdolle tehdyllä sähköpostikyselyllä toimeentulotukipäätösten muutoksenhausta todennettiin asiakkaiden ja sosiaalityöntekijöiden kokemukset. Kaupunkien internet-sivut kuvasivat aineistona tämän päivän tiedonsaannin kanavia.

Sosiaaliasiamiesten aineistossa käytetään käsitettä toimeentulotuen saajat. Aikuissosiaalityö oli tuolloin selkiytymätön käsitteenä ja monissa kunnissa myös toimintana. Tämä vaikeuttaa raportin selkeyttä. Sosiaaliasiamiehet käyttävät termiä toimeentulotukiasiakkuus. Tämän vuoksi tutkimuksessa rajoitetaan perustoimeentulotuen ongelmiin, vaikka toimeentulotuen myöntäminen on vain yksi osa aikuissosiaalityötä.

Aineiston analyysimenetelmäksi valitsin sisällönanalyysin, koska se soveltui sosiaaliasiamiesten sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden omien kokemusten kuvaamiseen ja analysoimiseen (Polit & Hunger 1995; Remes & Sajavaara 2007). Luotettavuuden kannalta sisällönanalyysin ongelmana on pidetty sitä, että tutkija ei pysty tarkastelemaan analyysiprosessia objektiivisesti, vaan tulos perustuu tutkijan subjektiiviseen näkemykseen asiasta. Tuloksen luotettavuuden kannalta on tärkeää, että tutkija pystyy osoittamaan yhteyden tulosten ja aineiston havaintojen pohjalta. Tämä tarkoittaa tutkimuksen kaikkien vaiheiden raportointia avoimesti, rehellisesti ja tarkasti (Alasuutari 1999; Kynäs & Vanhanen 1999; Latvala & Vanhanen- Nuutinen 2001; Kylmä & Juvakka 2007). Olen pyrkinyt kuvaamaan sekä tutkimuksen työkulun että aineiston analyysin ja sen etenemisen mahdollisimman tarkasti, jotta lukijalle muodostuu kuva kokonaisuudesta. Liitteinä (liitteet 6-10) ovat aineiston analyysin kannalta keskeiset kuviot.

Tutkimuksen refleksisyys edellyttää, että tutkimuksen tekijän on oltava tietoinen omista lähtökodistaan tutkimuksen tekijänä, ja siitä kuinka hän vaikuttaa tutkimusprosessiin (Lincoln & Cuba 1985; Kylmä & Juvakka 2007). Tutkijana olin yhteiskumppanina myös aikuissosiaalityön kehittämishankkeessa. Siksi olin ylittänyt jo etukäteen monta kynnystä. Edustin heille saamaa ammattikuntaa ja asiantuntijaa. Oman ammattitaustani perusteella tunnen sosiaalityön toimintaympäristön. Sosiaaliasiamiehiä oli helppo lähestyä, koska yhteinen kieli oli olemassa. Sama koskee myös sosiaalityöntekijöitä ja asiakkaita. Aikaisemmalla työurallani olen tehnyt toimeentulopäätöksiä ja toiminut sosiaalitoimen hallinnossa. Yhteisön tuttuus on etu, mutta se saattaa aiheuttaa myös ongelmia tutkijan omien tietojen ja käsitysten vuoksi (Nieminen 2006). Tutkijana olen pyrkinyt asettumaan omien ennakkokäsitysten ulkopuolelle, mitä on auttanut se, että ammatillisista kokemuksista on kulunut jo aikaa.

Pitkä työkokemus sosiaalityössä auttoi ymmärtämään tutkimuskohdetta ja pääsemään aineistoon sisälle. Tutkijana pyrin tietoisesti olemaan ulkopuolella, ettei sosiaalityön tuntemus olisi ohjannut aineiston tulkintaa. Tutkimustulosten vieminen takaisin kentälle oli yksi tapani testata luotettavuutta. Omien tutkimustulosten valmistumisen aikana olen käynyt koko ajan dialogia käytännön työntekijöiden kanssa. Olen useissa eri tilaisuuksissa esittänyt tutkimustuloksia ja saanut myös käytännön työntekijöiden taholta vahvistusta tutkimustulosten luotettavuudesta. Joukossa on ollut niitä, jotka ovat olleet mukana tutkimuksessa ja muita alan asiantuntijoita. Tutkijan osallisuus ja henkilökohtaistuminen ovat osa laadullisen tutkimuksen tunnuspiirteitä. Tutkija on aina tulkintojen tekijä (Metsämuuronen 2006).

Laadullinen tutkimus todentuu myös suorilla lainauksilla alkuperäisestä tutkimusaineistosta. Suorat lainaukset antavat mahdollisuuden tutkimukseen osallistuvien äänen kuulumiselle (Kylmä & Juvakka 2007; Eskola & Suoranta 2008). Suorien lainauksien käyttämiseen liittyy ongelmia, jos havaintojoukko on pieni, kuten tässä tutkimuksessa sosiaaliasiamiesten tai asiakkaiden osalta. Suoria lainauksia olen pyrkinyt käyttämään niin, että ne voidaan yleistää koskemaan asioita, jotka ilmenivät yleisellä tasolla tutkimuskohteessa.

4 TUTKIMUSTULOKSET

4.1 Asiakkaan odotukset ja ongelmat

Tutkimuksessa olleet asiakkaat tulivat aikuissosiaalityön asiakkaiksi hyvin erilaisista taustoista ja erilaisista elämäntilanteista. Asiakkuuden taustoja tai syitä ei kysytty erikseen. Halutessaan asiakkaat kertoivat omasta elämäntilanteestaan. Lähtökohtana oli, että haastateltaviksi tulleilla oli henkilökohtainen asiakkuus. Koska asiakkaat muuten valikoituivat satunnaisesti, asiakkuuden kestot olivat hyvin erilaisia. Asiakkaat puhuivat omista odotuksistaan, kohtaamistaan ongelmista ja siitä, miten heidät kohdataan asiakaina. Yhdistävän kategorian olen nimennyt asiakkaan odotukset ja asiakkuuden ongelmat. Yläkategorioita ovat sosiaalityön periaatteet, hyvä hallinto ja lainsäädännölliset oikeudet (Liite 6). Taulukkoon 5 on koottu asiakkaan odotukset ja asiakkuuden ongelmat.

Taulukko 5. Asiakkaan odotukset ja asiakkuuden ongelmat

Sosiaalityön periaatteet	Tasavertaisuus Inhimillisuus
Hyvä hallinto	Asiakkaan kokonaistilanteen ymmärtäminen Vuorovaikutus ja luottamus Muutoksenhaun vaikeus
Lainsäädännölliset oikeudet	Tieto oikeuksista ja etuuksista Tieto etuuksien yhteensovittamisesta Etuuksien myöntämättömyys

Asiakkaan odotukset

Asiakkailla on omat odotuksensa. Tullessaan asiakkaiksi he odottavat tasavertaisuutta, mikä merkitsee tasavertaisuutta suhteessa työntekijään ja toisiin asiakkaisiin. Asiakkaalle on tärkeää tunne, että hän ei ole alempiarvoinen ihmisenä, vaikka hän joutuu pyytämään apua. On myös tärkeää, että kaikkia asiakkaita kohdellaan samalla tavalla. Asiakkaat vaihtavat keskenään tietoja. Kuva tasapuolisuudesta muodostuu toisten asiakkaiden kokemusten perusteella ja omista ennakkokäsityksistä. Asiakkaille inhimillisuus tarkoittaa yleensä kuulluksi tulemistä ja työntekijän ymmärtävistä asennetta asiakasta kohtaan.

"Vertaillaan kyllä kokemuksia, ei vertailla mitä sait. Kun tiijän, että ystävä on käynyt, niin jutellaan ja kysellään, miten kävi. " (Asiakas 7)

"Linja on kaikille sama, heillä on omat lakipykälät, mutta toinen työntekijä on ymmärtäväisempi ja ottaa siut huomioon. Toisella taas ei ole ymmärrystä päätäkään. Mie käytän sanaa ihmisyyys. " (Asiakas 8)

Hyvinvointiyhteiskunnan periaatteisiin kuuluu pyrkimys oikeudenmukaisuuteen. Kopra ja Lehikoinen puhuvat kohtuuden käsitteestä sosiaaliturvassa. Se ei ole etuuksien myöntämisen peruste, mutta kohtuutta voidaan käyttää menettelytapojen yhteydessä (Kopra & Lehikoinen 2008). Tässä tutkimuksessa eettisinä periaatteina asiakkaille nousivat esille tasavertaisuus ja inhimillisuus. Inhimillisyydestä he puhuvat tarkoittaessaan työntekijän ymmärrystä asiakkaan elämäntilanteesta. Heidän kokemuksensa omasta elämästään ovat yhtä tärkeitä kuin tilannetta kuvaavat tosiasiat. Asiakkaiden odotukset kiteytyvät oikeudenmukaisuuteen niin, että samanlaisissa tilanteissa olevia kohdellaan samalla tavalla.

Aikuissosiaaliryöön asiakkaille oleellista on, että heihin suhtaudutaan asiallisesti ja että he voivat hakea toimeentulotukea samoin kuin mitä tahansa sosiaalietuutta. Se, että asiakas toimeentulotuen hakemisen yhteydessä joutuu kertomaan omia yksityiselämäänsä liittyviä asioita, tekee tilanteesta kuitenkin erilaisen. Tiliotteiden toimittaminen kuuluu toimeentulotuen luonteeseen, mutta yksityisasiointia asiakkaat haluaisivat selvittää vain sen verran kuin se toimeentulotuen saamisen kannalta on tarpeellista. Tiliotteet kertovat asiakkaan rahankäytöstä hyvinkin intiimillä tavalla, mutta tiliotteiden toimittamisen vaikeus ei tullut esille asiakkaiden puheessa. Tiliotteiden ja tosotteiden toimittaminen kuuluu osana toimeentulotukiasiakkuuteen.

"Täällä joutuu kertomaan yksityisasiointia ja se tekee siitä erilaisen kuin pankissa tai Kelassa asioidessa." (Asiakas 1)

Tutkimuksessa olleet asiakkaat eivät kokeneet ajan saamista työntekijälle ongelmallisenä. Yhteydenoton jälkeen joko aikaa varattaessa asiakas sai tietää työntekijälle pääsyn ajankohdan tai hänelle lähetettiin kotiin tieto. Haastattelut oli tehty ennen kuin lailla oli säädetty toimeentulotukiasian käsittelyyn lakisääteinen määräaika (Laki toimeentulon

muuttamisesta 1202/2007). Suurella osalla haastatelluista oli pitempiaikainen asiakkuus ja he tunsivat asiakkaana toimimisen reunaehdot. Joukossa oli myös niitä, joiden asiakkuus oli lyhytkestoista. Asiakkaalle merkitsee paljon se, että hän saa tarvittaessa yhteyden työntekijään puhelimitse. Yhtä tärkeää on, että jättäessään soittopyynnön, työntekijä soittaa takaisin tai hoitaa lupaamansa asian. Haastatellut asiakkaat kokivat, ettei yhteydenotossa työntekijään ollut ongelmia.

Asiakkaat odottavat vuorovaikutusta työntekijän kanssa. Puhuessaan vuorovaikutuksesta he tarkoittavat, että he tulevat kuulluiksi. Kuulluksi tuleminen tarkoittaa käytännössä sitä, että heillä on ainakin tunne neuvottelun mahdollisuudesta omassa asiassaan. Asiakkaat ovat hyvin tietoisia toimeentulotuen normista ja sen sisällöstä. Suurin osa asiakkaista tietää jo sosiaalitoimistoon tullessaan, paljonko he tulevat toimeentulotukea saamaan. Asiakas odottaa työntekijältä apua ja tukea vaikeassa tilanteessa. Hän odottaa, että työntekijällä on kykyä analysoida asiakkaan kertomusta. Sen jälkeen työntekijä sopii yhdessä asiakkaan kanssa muutoksen toteuttamisesta.

”Kun pääsee tälleen henkilökohtaisesti selvittämään ja keskustelemaan niin asiat selviää. Puhelimesta se on meikäläisen niin vaikea selvittää. Alkuun tuntu, että tunsin itsensä olevan maanraossa, kun tänne piti tulla. Mutta sitten kun tutustui henkilöihin, jotka auttoivat eteenpäin, tuntui mukavalta.” (Asiakas 3)

Kohtaamisessa on kysymys pienten asioiden järjestymisestä tarvittavan kokonaistuen rakentumisessa. Toimeentulotuen myöntämismenettelyssä on paljon tarveharkintaa, ja etuuksien myöntämiseen liittyy sanktioita ohjeiden noudattamatta jättämisestä. Asiakkaat ymmärtävät, että sosiaalityöntekijöiden tehtävänä on noudattaa näitä ohjeita. Asiakkaat tarvitsivat kuitenkin enemmän työskentelyä vuorovaikutuksen ja konkreettisten asioiden järjestämisen tasolla. Saadessaan jonkin konkreettisen asian eteenpäin, esimerkiksi täydentävänä tukena pölyimurin, he kokivat se hyvin merkittävänä arjen kannalta. Samassa kohtaamisessa asiakas tunsin tullessaan kuulluksi ja sai hänelle tärkeän asian hoidetuksi.

” Eihän myö ensin olla kuin numeroita tietokoneella. Se ihminen, jonka kanssa asioin, katsoo että minäkin olen ihminen, hän kuuntelee. Siinä myö ollaan tasavertaisia. ”(Asiakas 11)

Anni Kulmala, Heli Valokivi ja Anni Vanhala ovat haastatelleet yhteiskunnan tukiverkoston viimesijaisen auttamistyön asiakkaita asiakkaana olemisen kokemuksista. Asiakkaan antamat tehtävät työntekijöille kohtaamistilanteessa olivat sosiaaliasioiden hoitamisen ja sosiaalisen kanssakäymisen. Sosiaaliasioiden hoito tarkoittaa käytännön asioiden pohtimista, suunnittelua ja järjestämistä. Nämä liittyvät elämäntilanteen kysymysten pohtimiseen ja ratkaisujen etsimiseen. Sosiaalisesta kanssakäymisestä on apua asioiden hoitamisessa. Onnistuneessa yhteistyösuhteessa on tärkeää myös ammatillaisen kunnioitus asiakasta kohtaan. Toimiva vuorovaikutus tukee asiakkaan elämää kokonaisvaltaisesti. Hyvä suhde työntekijään kantaa yli vaikeissa elämäntilanteissa. (Kulmala ym. 2003, 127- 131.) Tutkimuksen asiakkaiden kokemukset tukivat tätä näkemystä. Kohtaamistilanteessa he odottivat työntekijältä asiallista käytöstä ja omassa asiassaan kuulluksi tulemistä. Samalla he odottivat niiden pulmien järjestyvän, joihin he ovat tulleet hakemaan apua.

Toimeentulotukiasian käsittelyyn ja päätöksentekomenettelyyn kuuluu, että päätöksen yhteydessä asiakas saa myös muutoksenhakuohjeet. Kaikki asiakkaat ilmaisivat saaneensa ne toimeentulotukipäätöksen yhteydessä. Siitä, miten heille selitetään muutoksenhaun merkitys, asiakkaiden näkemykset olivat erilaiset. Kaikki ymmärsivät, että jos he ovat tyytymättömiä päätökseen, he voivat valittaa siitä. Valittaminen koetaan kuitenkin turhaksi. Pelätään, ettei se johtaisi mihinkään.

Tutkimusta täydentävänä aineistona on tutkimuskaupunkien aikuissosiaalityön esimiehille tehty sähköpostikysely muutoksenhakumenettelystä toimeentulotukiasioissa. Kuntalain mukaisesti johtosäännöllä on siirretty toimivaltaa viranhaltijoille (Kuntalaki 365/1995). Aikuissosiaalityössä toimeentulotukipäätöksiä tekevät pääsääntöisesti sosiaalityöntekijät. Tutkimuskaupungeissa päätösvaltaa on tietyiltä osin siirretty sekä sosiaaliohjaajille että etuuskäsittelijöille. Viranhaltijapäätökseen ei ole mahdollista saada muutosta valittamalla, mutta päätöksestä on mahdollista hakea oikaisua monijäseniseltä toimielimeltä. Käytännössä se on sosiaali- ja terveyslautakunta/perusturvalautakunta tai

sen alaisuuteen perustettu jaosto. Vasta tämän jälkeen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Toimeentulotukiasioissa valitus koskee sitä, että asiakkaan toimeentulotukihakemus on hylätty tai hänen esittämiään menoja ei ole huomioitu riittävästi. Toimeentulotuesta voidaan tietyissä tapauksissa valittaa myös Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ennen oikaisumenettelyä sosiaalityöntekijän on mahdollista tehdä itseoikaisu, jos on käynyt esimerkiksi ilmi, että asiakkaan kokonaistilannetta ei ole huomioitu. Asiakas on tuonut omaan asiaansa oleellisesti vaikuttavaa tietoa. Taulukossa 6 on kuvattu tutkimuskaupunkien toimeentulotukiasioden muutoksenhakumenettelyn kulku.

Taulukko 6. Toimeentulotukiasioden muutoksenhakuprosessi

Viranhaltijan itseoikaisu	Toimeentulotukipäätös muuttuu asiakkaan lisäselvitysten johdosta
Muutoksenhaku lautakuntaan Vain murto-osa asiakkaista hakee muutosta	Päätös muuttuu harvoin
Valitus hallinto-oikeuteen Harva edellisten joukosta valittaa	Päätös muuttuu harvoin
Valitus Korkeimpaan hallinto-oikeuteen Yksittäistapauksia	Päätös muuttuu harvoin

Tutkimuskaupungeissa oli erilaisia toimintatapoja muutoksenhakumenettelyn käytännön työssä. Osassa tutkimuskaupunkeja oikaisuvaatimuksen jättämisen jälkeen joissakin tapauksissa asia käydään läpi asiakkaan kanssa varsinkin, jos kyseessä on ollut toimeentulotuen kirjallinen hakumenettely. Monielimisessä lautakunnassa/jaostossa päätökset harvoin muuttuvat, vaikka oikaisuvaatimuksessa voidaan käyttää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Hallinto-oikeuden ratkaistavaksi menee murto-osa päätöksistä ja Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain yksittäistapauksia. Päätökset eivät yleensä muutu hallinto-oikeudessa. Oikeuksien päätöksiä sosiaalityöntekijät pitävät tärkeinä linjauksina toimeentulotukityössä. Valittamisen vähäisyyden sosiaalityön johtajat tulkitsevat aikuissosiaalityön lainsäädännöllisenä osaamisena. Sosiaaliasiamiehet ovat tuoneet esille toimeentulotulotukipäätösten oikaisumenettelyn kehittämistä niin, että asiakas ja työntekijä kohtaavat henkilökohtaisesti. Hyvällä kohtaamisella ja neuvottelemalla päästään paremmin eteenpäin kuin valittamalla (Nummela 2005). Taulukossa 7 on kuvattu yhden tutkimuskunnan toimeentulotukipäätökset ja muutoksenhakuprosessi vuodelta 2008.

Taulukko 7. Yhden kunnan toimeentulotukipäätökset ja muutoksenhakuprosessi 2008

Myönteiset päätökset	19206
Kielteiset päätökset	1931
Oikaisuvaatimus lautakunnalle	85
Näistä valitus hallinto-oikeuteen (päätos)	9
Näistä valitus Korkeimpaan hallinto oikeuteen	1

Lähde: Kaupunki x:n toimeentulotukitilasto

Kuten sosiaaliasiamiehet ovat omissa haastatteluissaan todenneet, aikuissosiaalityössä tehdään paljon päätöksiä, myös kielteisiä. Kielteisistä päätöksistä tulee noin 10 %:sta oikaisuvaatimus lautakuntaan. Samoin hylätyistä oikaisuvaatimuksista valittaa vain 10 % päätöksensaaneista ja edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittavat vain yksittäiset ihmiset. Tilastoissa eivät näy viranhaltijan ennen muutoksenhakua tehdyt itse-oikaisut.

Jos asiakas ei koe tulleen kuulluksi, se voi johtaa muutoksenhakumenettelyn. Asiakkaan ja työntekijän välinen hyvä vuorovaikutus on tärkeää siksi, että turhat toimeentulotuen päätösten muutoksenhaut ja valitukset vähenisivät. Erja Saarisen mukaan valitusten taustalla on usein se, ettei asiakas osaa ilmaista itseään kirjallisesti. Työntekijä ei osaa kirjata asiakkaan esille tuomia asioita päätösten perusteluihin, jolloin asiakas ei ymmärrä päätöstä ja valittaa sen vuoksi. (Saarinen 2006b, 16-17.) Myös sosiaaliasiamiehet joutuvat työssään vastaamaan kuulluksi tulemisen tarpeeseen, kun viranomaiset määrittelevät asiakkaan avun tarpeen eikä asiakas itse (Nummela 2005).

Luottamus työntekijään rakentuu paitsi vuorovaikutuksen myös molemminpuolisten lupauksen kautta. Aikuissosiaalityön asiakkaat joutuvat omassa elämässä epävarmuudessa, odottamaan etuuksia ja työttöminä työnhakijoina työtä. Sen vuoksi on tärkeää, että viimesijainen turvaverkko pystyisi lunastamaan asiakkaan luottamuksen. Kun ihminen elää pienillä varoilla ja talous kiristyy äärimmilleen, tuen viivästymisellä voi olla arjen selviytymisen kannalta merkittäviä seurauksia. Silloin pienikin lisäapu on merkityksellään asiakkaalle suuri.

"Viime kerralla, kun kävin, työntekijä alkoi neuvoa, miten kannattaisi muissakin asioissa tehdä. Mulle tuli siitä tosi hyvä mieli. Tuli sellainen tunne, että joku välittää, antaa neuvoja." (Asiakas 11)

"Jos on virkailija, joka kertoo asiakkaalle enemmänkin kuin pakollisen, niin se kannustaa itseensäkin eteenpäin." (Asiakas 9)

Myös Anna Metteri puhuu luottamuksen tärkeydestä. Vaikeissa tilanteissa eläville on tärkeää, että palvelujärjestelmästä löytyy ainakin yksi ihminen, johon voi luottaa (Metteri 2009, 18). Asiakkaat arvostavat sitä, että sosiaalityöntekijät antavat konkreettista apua ja auttavat tekemään konkreettisia tekoja arjen helpottamiseksi. Asiakkaat toivovat, että työntekijä ymmärtäisi heidän elämänsä kokonaistilanteen. Eräs asiakas käytti termiä, että työntekijä kyllä "käsitti" elämäntilanteen. Se on enemmän kuin kuulluksi tulemistä. Elämän kokonaistilanteen ymmärtäminen tarkoittaa asiakkaalle sitä, että hän voi suunnitella elämäänsä eteenpäin. Toimeentulotuen varassa elävien liikkumavara talouden suhteen on pieni. Toimeentulotukinormin mukainen tilanne ja asiakkaan todellinen tilanne eivät useinkaan kohtaa. Asiakkaan elämäntilanteen kokonaisuuden hahmottaminen voi olla hänelle itselleenkin vaikeaa. Työntekijää tarvitaan asiakkaan elämäntilanteen tulkitsemiseen.

Anneli Pohjolan mukaan palvelujärjestelmät tunnistavat asiakkaan elämän kokonaisuudesta lähinnä organisaation omaan toimintakenttään liittyvät ongelmat ja asiat. Asiakas on tiettyjen palvelujen kohde ja siksi kiinnostava järjestelmälle. Asiakkaan arkitodellisuuden moninaisuus on vaarassa jäädä järjestelmälle tuntemattomaksi. (Pohjola 1993, 147.) Anu Muurin mukaan asiakkaat eivät ole vain kiinnostuneet saamastaan etuudesta, vaan myös asiakasprosessista. Asiakkaita kiinnostaa, miten heihin suhtauduttiin asiakkaana, otettiinko asiakkaat näkemykset huomioon ja oliko palvelu kohteliasta. (Muuri 2009, 61.) Sosiaaliasiamies Lilli Autti toteaa oman työkokemuksensa kautta, että asiakkaan perustoiveet ja odotukset sosiaalihuoltoa kohtaan ovat pysyneet sosiaaliasiamiestoiminnan näkökulmasta vuodesta toiseen samoina. Asiakkaat toivovat kuuden kohdan mukaisesti kohtaamista, kuuntelemista, kiireettömyyttä, kunnioitusta, kokonaisvalaista tilannearviota ja kanssakulkemista. (Autti & Soppela 2006, 29.)

Asiakkuuden ongelmat

Aikuissosiaalityön asiakkaat kokivat, ettei heillä ole riittävästi tietoa omista etuuksiaan saati oikeuksistaan. Tietoa saadaan monin eri tavoin. Pitkään asiakkaana olleet tietävät perusnormin sisällön ja sitä kautta omat oikeutensa. Osa on saanut tietoa muilta vastaavassa asemassa olevilta ja muodostanut jo etukäteen kuvan omista mahdollisuuksistaan toimeentulotuen suhteen. Yhteinen kokemus asiakkaille oli, ettei tietoa oikeuksista ja etuuksista anneta, vaan asiakkaan pitää itse olla siinä suhteessa aktiivinen. Tietoa he ovat saaneet paitsi tuttavilta myös sanomalehdistä sekä kaupungin internet-sivuilta.

Kaikissa tutkimuskaupungeissa on kaupungin internet-sivuilla tietoa aikuissosiaalityöstä. Sivustot olivat kaikissa kaupungeissa rakennettu samalla periaatteella. Ne löytyivät kaupungin sivuilta sosiaali- ja terveystalvelujen alta. Siellä aikuissosiaalityöllä oli oma kohtansa. Internet-sivuilta saatava tietoa on tässä tutkimuksessa käytetty täydentävänä aineistona. Taulukossa 8 on koottu kaupunkien internet-sivujen keskeinen sisältö.

Taulukko 8. Kaupunkien aikuissosiaalityön internet-sivujen sisältö

Toimeentulotuki Tuen määrittely Tuen määrittymisperusteet
Toimeentulotuen hakeminen Hakemuslomake Hakemusmenettely Neuvonta
Yhteystiedot Sosiaalitoimiston yhteystiedot Aikuissosiaalityöstä vastaavien nimet Työntekijöiden puhelintiedot

Kaikissa kunnissa kuvattiin toimeentulotuki lain mukaan määriteltynä. Kahdessa kaupungissa oli määritelty, mitä kuuluu aikuissosiaalityöhön.

”Aikuissosiaalityö (toimeentulotuki, maahanmuuttajien palvelut sekä osallistaan työvoiman palvelukeskuksen tarjoamat aktivointi - ja työllistämispalvelut.” (Kaupunki 5)

”Aikuissosiaalityössä palvellaan yksin asuvia aikuisia ja perheitä, joilla ei ole alle 18-vuotiaita lapsia sosiaalityön ja toimeentulotuen osalta. Aikuissosiaalityöhön kuuluu myös maahanmuuttajatyö.” (Kaupunki 1)

Nämä määrittelyt painottuvat aikuissosiaalityön kohderyhmiin ja aikuissosiaalityön tarjoaviin palveluihin. Kirsi Juhila on analysoinut kuntien internet-sivujen sisältöjä ja todennut, että aikuissosiaalityön määrittelyt rakentuvat kolmen elementin varaan, joita ovat ongelma, tavoite ja välineet. Ongelmat määritellään elämän erilaisina pulmatilanteina kuten talouteen, työttömyyteen tai elämänhallintaan liittyvinä vaikeuksina. Kohderyhmäksi rajautuvat yli 18-vuotiaat. Sivuilta voi lukea, että aikuissosiaalityö on aina tarveharkintainen palvelu, jolloin palveluihin oikeutetulla pitää olla elämässä jokin erityinen pulmatilanne. (Juhila 2008, 19-20.)

Tuen määräytymisperusteista on kerrottu hyvin lyhyesti toimeentulotukilain mukaan. Kahdessa kaupungissa on yksityiskohtaisempia ohjeita siitä, mitä pitää huomioida toimeentulotukea haettaessa. Kaikkien kaupunkien sivuilta löytyi toimeentulotuen hakulomake sekä muitakin lomakkeita, jotka asiakas voi tulostaa. Kahden kaupungin sivuilla oli mainintoja myös muista palveluista. Yhden kaupungin sivuilla oli sosiaaliasiamiehen yhteystiedot. Ainoastaan yhden kaupungin sivuilla oli asiakkaille tarkoitettu palautelomake. Saman kaupungin sivuilta ainoana löytyi myös linkki sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukioppaaseen. Sen sijaan kuntakohtaisia soveltamisohjeita ei ollut yhdenkään kaupungin sivuilla.

Toimeentulotuen konkreettista hakemista varten oli kaupunkien sivuilla nähtävillä menettelytavat, miten tukea haetaan, ja minne asiakas toimittaa hakemuksen. Kahdessa kaupungissa oli selkeät maininnat siitä, että toimeentulotukea haetaan kirjallisesti. Kaupunkien sivuilla on kerrottu asiakkaille myös sosiaaliviraston aukioloajat ja puhelinajat. Ainoastaan kahden kaupungin sivuilla olivat henkilöiden ammattinimikkeet, nimet ja puhelinnumerot.

Asiakkaiden näkökulmasta tarkasteltuna aikuissosiaalityöstä on saatavilla perustietoa. Tämä edellyttää luonnollisesti, että asiakkaalla on mahdollisuus tai valmiudet hankkia tietoa internetin kautta. Asiakkaiden haastatteluissa muutama asiakas kertoi saaneensa toimeentulotuesta tietoa internetin välityksellä ja laskeneensa jo etukäteen mahdollisuu-

det toimeentulotuen saamiseen siellä olleen normin avulla. Tämä koskee etenkin nuoria asiakkaita. He selvittävät omat oikeutensa jo etukäteen. Yleisen tietoisuuden lisääntymisen myötä kynnys hakea toimeentulotukea on alentunut nimenomaan nuorempien asiakkaiden kohdalla. Nuorille toimeentulotuen hakeminen on sosiaalietuuden hakemista. Sen sijaan vanhemmat haastatelluista puhuivat toimeentulotuen hakemiseen liittyvästä häpeäntunteesta.

Tiedon puute ja oma aktiivisuus tulivat erityisesti esille täydentävän toimeentulotuen hakemisessa. Täydentävän toimeentulotuen saaminen edellyttää, että asiakas osaa perustella tuen tarpeen hyvin. Osa asiakkaista tietää jo etukäteen täydentävän toimeentulotuen saannin vaikeudet eivätkä he edes ota asiaa puheeksi. Toiset eivät hae täydentävää toimeentulotukea, koska he haluavat suojella itseään pettymykseltä ja tilanteeseen liittyvästä häpeäntunteesta, kun päätös onkin kielteinen. Ehkäisevästä toimeentulotuesta asiakkailla ei ollut mitään kokemuksia. Kukaan ei ollut sitä saanut eikä edes hakenut.

” Pitäisi osata kysyä, vaikka semmoista ei tiedä olevan olemassa.” (Asiakas 5)

” Pitää tietää, osata kysyä ja sitten pitää osata varautua. Toimeentulotuki nyt on sellanen, ettei siihen voi hirveesti vaikuttaa. Jos haluaa jotakin eri-koista, niin pitää osata kysyä.” (Asiakas 1)

”On siinä sellainen anomisen maku. Sitten on niin nolo, kun ei saa.” (Asiakas 6)

Myös Anu Muurin tutkimuksessa kävi ilmi, että kansalaiset kokevat toimeentulotuen hakemisen vaikeaksi ja jättävät siksi hakematta, vaikka heillä olisi tukeen laskennallinen oikeus (Muuri 2006). Susan Kuivalainen on tutkinut toimeentulotuen alikäyttöä. Asiakastasolla tuen käyttöä vähentävät tietämättömyys järjestelmästä, riittämättömät tiedot tuen saantiehdoista ja myöntämiskäytännöistä sekä pelko yhteiskunnan elätiksi joutumisesta. Tukea eivät välttämättä osaa hakea siihen oikeutetut henkilöt esimerkiksi alhaisen koulutuksen tai perustietojen puutteellisuuden vuoksi. (Kuivalainen 2007, 49.)

Raija Julkusen mukaan sosiaaliset oikeudet vahvistavat julkisen vallan vastuuta subjektiivisena oikeutena perusnormiin, mutta tarveharkinnan roolin kasvu on merkinnyt yksilön oman vastuun korostamista (Julkunen 2006). Tätä tukevat myös asiakkaiden kokemukset. Lakisääteisen perusnormin mukainen toimeentulo turvataan, mutta muiden etuuksien saamisen vastuu jää paljon asiakkaan oman aktiivisuuden varaan. Myöskään asiakaslaki ei toteudu. Sen mukaan asiakkaalle on annettava selvitys hänen oikeuksistaan ja toimenpidevaihtoehdoista (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000).

Aikuissosiaalityön asiakkaat kokivat suurempana puutteena, etteivät saaneet työntekijöiltä riittävästi neuvoja, miten sovitetään yhteen erilaisia etuuksia ja tukimuotoja. Aikuissosiaalityön asiakkaat elävät minimaalisilla tuloilla. Useilla toimeentulo muodostuu monista eri paikoista haettavista etuuksista. Etuuksien yhteensovittaminen ja asiakkaan kannalta edullisimman vaihtoehdon hakeminen edellyttävät palvelu- ja etuusjärjestelmän tuntemista. Alhaisella tulotasolla eläville pieni lisäetuus merkitsee paljon. Pitemmän aikaa asiakkaana olevat tietävät etukäteen, miten toimeentulotuki lasketaan. He tietävät, että toimeentulotuki on luonteeltaan sellainen, etteivät he voi vaikuttaa kovin paljon sen sisältöön. He toivovat kuitenkin, että työntekijät kertovat heille esimerkiksi täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Samoin he odottavat tietoa esimerkiksi eri etuuksien yhteensovittamisesta ja neuvoja menettelytavoista.

"Pitäs olla ymmärrystä, miten sovitetään etuuksia yhteen, niin just. Se on miun mielestä virkailijasta kiinni, onko hän halukas kertomaan." (Asiakas 3)

Raija Julkusen ja Heikki Hiilamon mukaan suurimpana ongelmana ei aina ole sosiaaliturvan etuuksien taso vaan etuuksien yhteensovittaminen. Etuuksien maksatusbyrokratia tekee toimeentulon kohentamisen pienillä tai tilapäisillä tuloilla hankalaksi. Epävarmuus ei kannusta, vaikka nettohyötyä tulisikin. Nykyinen järjestelmä ei vahvista niiden tilannetta, jotka yrittävät itse parantaa taloudellisia olosuhteitaan. (Hiilamo ym. 2004, 14; Julkunen 2006, 233.) Terhi Laineen mukaan sosiaaliturvan ja -palvelujen monimutkaisuus aiheuttaa tilanteita, joissa ammattilaisen tehtävänä on avata tehtyjä päätöksiä ja niiden teknistä kieltä. Sosiaalityöntekijällä on viime kädessä vastuu, että asiakas saa palvelun tai käsittää etuuspäätöksen sisällön. (Laine 2008, 235.) Asiakkaiden kokemus-

ten mukaan vähimmäisetuudet ovat sillä tasolla, että erityisesti työmarkkinatuen ja työttömyysturvan peruspäivärahan saajat joutuvat paikkaamaan näitä etuuksia toimeentulotuella.

Kun ihminen ja perhe elävät vähimmäisturvan varassa, jokaista etuutta odotetaan maksuun. Mitä pienempien tulojen varassa asiakas on, sitä tärkeämpää on, että etuus ja varsinkin toimeentulotuki viimesijaisena etuutena tulee ajallaan. Köyhien ja pienituloisten toimeentulo tulee usein pieninä palasina eri etuusjärjestelmien kautta. Heidän on itse ymmärrettävä eri järjestelmien keskeiset piirteet osatakseen käyttäytyä oikein asioidessaan useassa virastossa ja laitoksessa.

Asiakkaiden pitää tietää toimeentulotuen hakemisen käytännöt osatakseen hakea oikeita asioita oikealla tavalla. Anna-Mari Siiki on todennut haastattellessaan leipäjonon asiakkaita, että toimeentulotuen käytännöt jäivät ajoittain epäselviksi toimeentulotuen asiakkaille. Ohjeet eivät olleet selkeästi julkikirjoitettuja niin, että työntekijät ja asiakkaat olisivat voineet niihin tutustua. Leipäjonossa oli henkilöitä, jotka olivat hakeneet toimeentulotukea, mutta saaneet hylkäävän päätöksen. Ongelmaksi muodostui, että hakijat eivät ymmärtäneet olevansa tilanteen muututtua oikeutettuja toimeentulotukeen. Heillä ei myöskään ollut selkeää kuvaa, mitkä tulot otetaan huomioon toimeentulotukea määritettäessä. Yllätyksiä tuotti tulojen vyöryttäminen, mikä tarkoittaa saatujen tulojen vaikkapa veronpalautuksen huomioimista jälkikäteen toimeentulotuen oikeutta arvioitaessa. Erityisesti asiakkaat olisivat tarvinneet tietoa siitä, milloin he voivat hakea tukea uudelleen. (Siiki 2008, 145-147.)

Yhteenvedona voidaan todeta, että asiakas tietää ja myös hyväksyy toimeentulotukea hakiessaan lainsäädännölliset reunaehdot. Kohtaamisessa hän odottaa, että häneen suhtaudutaan kunnioittavasti, hän tulee kuulluksi ja että hänen elämäntilanteensa huomioidaan pykälien takaa.

4.2 Sosiaaliasiamiehet asiakkaan aseman tulkitsijoina

Sosiaalihuollon asiakaslakia voidaan osittain luonnehtia sosiaalihuollon asiakkaan kulluttajasuojalaiksi. Sosiaalihuollon toimintatavat tuodaan näkyville muutoinkin kuin

muutoksenhakumenettelyn kautta. Sosiaalihuollon asiakaslaissa on samoja piirteitä kuin kuluttajasuojalainsäädännössä. Sosiaaliasiamies antaa tietoja, ohjaa, sovittelee ja osallistuu käytäntöjen muodostamiseen. (Posio 2003,87.) Sosiaaliasiamiestä voidaan pitää sosiaalihuollon kuluttaja-asiamiehenä. Sosiaaliasiamiehen tehtävä on lain mukaan muun muassa tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta oikeuksista 812/2000).

Sosiaaliasiamiehille välittyy asemansa puolesta tietoa sosiaalihuollon palvelujärjestelmän tasosta kuntalaisten ja sosiaalihuollon asiakkaiden yhteydenottojen kautta. Lisäksi heille välittyy tietoa eri yhteistyötahojen kautta asiakkaiden ongelmista, palvelujärjestelmän puutteista ja epäkohdista. Sosiaaliasiamiesten ammatti ja toimintakenttä mahdollistavat näköalapaikan seurata sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksien toteutumista.

Asiakkaiden yhteydenotot kertovat asiakkaan asemaan liittyvistä ongelmista. Tutkimuksessa mukana olleisiin sosiaaliasiamiehiin otettiin eniten yhteyttä toimeentulotukiasioissa. Sama kehitys on koko maassa (Haverinen ym. 2003, 23-24; Dogan 2006; STM 2007). Sosiaaliasiamiehet puhuvat toimeentulotukea saaneista henkilöistä. He eivät käytä käsitettä aikuissosiaalityö. Sosiaaliasiamiesten tehtäväkentässä se oli vielä käsitteenä jäsentymätön. Sosiaaliasiamiesten tutkimusaineistoa olen analysoinut siltä osin kuin se koskee toimeentulotukiasioissa sosiaaliasiamiehille tehtyjä yhteydenottoja. Tätä kautta välittyy kuva toimeentulotukiasiakkaan asemassa ja oikeuksissa havaituista puutteista. Yhdistävän kategorian olen nimennyt toimeentuloasiakkaan asemaa heikentävät tekijät Yläkategorioita ovat palvelujärjestelmään, hallintomenettelyyn ja sosiaalityön sisältöön liittyvät rajoitteet. (Liite 7.) Seuraavassa (taulukko 9) on kuvattu toimeentulotukiasiakkaan asemaa heikentävät tekijät sosiaaliasiamiesten näkökulmasta.

Taulukko 9. Toimeentulotukiasiakkaan asemaa heikentävät tekijät

Palvelujärjestelmän rajoitteet	Pätevän ammattihenkilöstön puute Ammattihenkilöstön rakenne Riittämättömät määrärahat Kuntien toimeentulotukiohjeet
Hallintomenettelyyn liittyvät rajoitteet	Päätösten laillisuuden varmistaminen Päätöksentekomenettelyn puutteet Viranomaisten toiminnan varmistaminen
Sosiaalityön sisältöön liittyvät rajoitteet	Asiakkaan palvelu ei keskiössä Ei henkilökohtaista asiakkuutta Ei työntekijään yhteyttä

Palvelujärjestelmään liittyvät reunaehdot

Sosiaaliasiamiesten haastatteluissa nousee esille sosiaalityön henkilöstön riittämättömyys ja ammatillisesti pätevän henkilökunnan käyttö sosiaalityön tehtävissä. Riittämättömyys ilmenee monella tasolla. Osa haastatelluista sosiaaliasiamiehistä oli kunnista, joissa oli selkeästi liian vähän sosiaalityöntekijän virkoja. Tämän aiheutti sen, että sosiaalityöntekijöillä oli liian suuria asiakasmääriä. Asiamiehille nämä välittyvät tulkintoina, ettei sosiaalityöntekijöille anneta mahdollisuutta tehdä työtään eettisten ohjeiden mukaisesti. Oli kuntia, joissa oli riittävä määrä virkoja, mutta virkoihin ei ole saatu ammatillisesti päteviä henkilöitä tai niitä hoitavat epäpätevät sijaiset. Huonoimmillaan tilanne on pienissä kunnissa, joissa on vaarana jäädä kokonaan ilman ammatillisesti päteviä sosiaalityöntekijöitä. Pätevien sosiaalityöntekijöiden puutteessa on kunnissa turvauduttu alemman koulutuksen saaneisiin työntekijöihin, joita palkataan määrääjäksi. Myös jatkuvasti vaihtuvat työntekijät haittaavat luottamuksellisen asiakassuhteen syntymistä.

” Jos olet ainut työntekijä kunnassa, niin mistä revit ajan.” (Asiamies

5)

” Se heijastuu toimeentulotukiasioissa, jos virat ei oo täynnä”. (Asiamies

4)

Toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön kehittäminen näkyy sosiaaliasiamiesten työssä asiakkaaksi pääsemisen kautta. Toimeentulotuen hakumenettelyn helpottamiseksi kuntiin on luotu etuuskäsittelyjärjestelmä. Norminmukaiset toimeentulotukiasiat käsittelee etuuskäsittelijä. Ne, joiden toimeentulotukipäätös ei perustu suoraan normiin, ohja-

taan sosiaalityöntekijöille. Etuuskäsittelyn tavoitteena on tehostaa toimeentulotukiasioiden käsittelyä. Sosiaaliamiesten mielestä yleisesti ottaen etuuskäsittelyjärjestelmä on hyvä ratkaisu asiakkaan kannalta parantaa toimeentulotukiasiakkaiden käsittelyä. Se mahdollistaa kasvavan asiakasmäärän joustavan palvelun. Ongelma tulee, kun asiakkuutta ei synny. Toinen ongelma on, ettei asiakas tavoita työntekijää, jotta hän voisi puhua omasta tilanteestaan. Palvelujärjestelmä luokittelee valmiiksi asiakkuudet. Osa asiakkaista menee etuuskäsittelyn kautta ja heidän asiansa käsitellään kirjallisesti. Asiakkaan näkökulmasta etuuskäsittely tarkoittaa myös erityistä harkintaa vaativien päätösten siirtämistä ainakin yhtä ovea kauemmaksi. Sosiaalityöntekijän puheille on entistä vaikeampi päästä.

”Kun asiat on paperilla, eihän siinä tule kaikki asiat mitenkään esille. Asiakkaat ovat huonoja kynäilijöitä, niin siinä se inhimillinen nimenomaan sosiaalityön osuus, jää kokonaan pois. ” (Asiamies 4)

Sakari Hänninen ja Jouko Karjalainen (2007) toteavat, että etuuskäsittelyn roolia portinvartijana on mahdollista pitää enemmän viranomaisen kuin asiakkaan etuna. Etuuskäsittelyä on perusteltu sosiaalityöntekijän työpanoksen vapauttamisella oikeaan sosiaalityöhön. (Hänninen & Karjalainen 2007, 164.) Sosiaalityön 1990-luvun kasvaviin tarpeisiin on vastattu niukentunein resurssein. Sosiaalityön paradoksissa on kyse siitä, että samanaikaisesti, kun sosiaalityön tarve on lisääntynyt, ovat tuloksellisen sosiaalityön edellytykset heikentyneet (Raunio 2000,34). Anna Metteri kuvaa, ettei sosiaalityön tekeminen aina näytä onnistuvan hyvästä tahdosta huolimatta. Auttamisen filosofiaan samaistuneet uhkaavat ylläsurua, jos heillä on entistä harvemmin käytettävissään auttamisen välineitä ja jos he eivät saa lupaa tehdä työtään hyvin (Metteri 2004). Henkilöresurssien vähäisyys johtaa siihen, että asiakastyö rajoittuu rahan jakamiseen. Sosiaalityöntekijöillä ole mahdollisuutta tavata asiakasta henkilökohtaisesti (Väisänen & Hämäläinen 2008b; Välimäki 2008).

Asiakkaan asemaan vaikuttavat myös kuntien taloudelliset voimavarat. Lainsäädännön mukaan toimeentulotuessa on kysymyksessä perusoikeuksien takaama vähimmäisturva. Tämä tarkoittaa, että varat toimeentulotukeen on löydettävä joka tapauksessa. Sosiaaliamiehet ovat tarttuneet toimeentulotuen alibudjetointiin. Kun määrärahat ylittyvät,

luodaan kuvaa, että kunnissa joudutaan käyttämään suunniteltua enemmän verorahoja heikoimmassa asemassa olevien toimeentulon turvaamiseen.

" Nytkin on alibudjetoitu kunnassa toimeentulotukimäärärahat. On semmonen taktikoitu juttu, jolla halutaan syyllistää niin asiakkaiden kuin työntekijöiden syli." (Asiamies 1)

" Tietää, ettei voi tehdä oikein ihmisiä auttaessaan, vaan joutuu keksimään syitä olla myöntämättä. Kun kunnissa säästetään, on helppo käskää työntekijää pihistämään." (Asiamies 5)

Sosiaaliasiamiehet nostivat esiin erilaisten valtakunnallisten ja paikallisten ohjeiden merkityksen toimeentulotukipäätösten linjaajina. Ohjeet toimivat käytännössä säästöpäätösten mahdollistajina, eikä niitä ole tulkittu asiakkaan eduksi. Erityisesti kuntien sisäiset toimeentulotuen myöntämisohteet sosiaaliasiamiehet näkivät sosiaalityöntekijöiden toimivallan rajoituksina. Toimeentulotukeen on liittynyt voimakas keskusvallan sääntely, kun taas hyvinvointipalvelut on jätetty entistä selvemmin paikallishallinnon kysymyksiksi (Heikkilä- Uusitalo 1997, 26-30).

Toimeentulotuen myöntämiseen kuuluu aina taloudellinen tarveharkinta. Harkinnan käyttö tulee sosiaaliasiamiesten työssä esille siinä, tehdäänkö päätökset asiakkaan kannalta myönteisellä tavalla ja myönnetäänkö täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Samoin sosiaaliasiamiehet tuovat esille, miten toimeentulotuen luonne ja palvelujärjestelmän rakenne eivät kohtaa. Toimeentulotuki viimesijaisuudessaan on erilainen kuin muut sosiaalihuollon etuudet. Siinä on samaan aikaan kysymys viimesijaisuudesta ja vähimmäisturvasta. Toimeentulotuen ongelmat ovat tässä ja nyt. Tuen tarpeen luonne edellyttää nopeaa ja joustavaa toimintaa. Käytännössä toimeentulotukijärjestelmä on kaavamainen ja laskennallinen.

"Elämä ei mee niin kaavamaisesti. Jotta pärjäis toimeentulotukisysteemisä, pitäis olla tarkka talousihminen, jolle ei satu yllätyksiä. Jos kaikki ois sellaisia, se pelais. Se tuo ongelmia, kun sossutkin edellyttävät, että ihmiset olisivat tällaisia. Toimeentulotuki on kuin sähkölaskun eräpäivä, jos se myöhästyy, se hermostuttaa." (Asiamies 3)

Terhi Laineen mukaan asiakas voi olla sekä putoamassa passiivisesti palvelujen ulkopuolelle että vaatimassa hänelle kuulumatonta etuutta. Hän on tilanteessa moninkertainen asiakas, jota määrittelevät eri toimijoiden ristiriitaiset intressit, jotka voivat johtaa osallisuuteen tai osattomuuteen. (Laine 2008, 235.) Minna Doganin mukaan valtaosa asiamiehistä oli sitä mieltä, että taloudellisten resurssien puute on suurimpana esteenä asiakkaiden oikeuksien toteutumiselle (Dogan 2006, 63).

Raija Julkunen puhuu sosiaaliturvaetuuksien heikentämisen eri muodoista. Etuuksien saajien määrää rajoitetaan tiukentamalla saantiehtoja, pidentämällä omavastuu- ja odotusaikoja tai sisällyttämällä etuuksiin tulorajoja tai tarveharkintaa. Etuuksien tasoa laskettiin jättämällä lakisääteiset indeksikorotukset tekemättä. Osan karsinnoista suorittivat kuntapäätäjät pysyäkseen annetuissa budjettiraameissa ja ohjeistamalla viranhaltijoita linjaamaan harkinnanvaraisia päätöksiä. (Julkunen 2006, 160.)

Hallintomenettelyyn liittyvät rajoitteet

Asiakkaan aseman kannalta keskeisiä ovat asiakkaan oikeudet saada lainmukaisia palveluja ja viranomaisten toiminnan laillisuuden varmistaminen. Sosiaaliasiamiehille tulleistä valituksista nousivat esille laillisuusvalvontaan liittyvät asiat, onko palveluja ja etuuksia myönnetty lain mukaan, ovatko päätökset tehty oikein ja ovatko viranomaiset toimineet oikein.

Toimeentulotukiasiakkaat haluavat varmistaa heille tehtyjen päätösten oikeellisuutta mutta myös, onko, heidän yksilölliset tarpeensa, olosuhteensa ja etunsa huomioitu tehdyissä päätöksissä. He kysyvät myös oikeuttaan täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen. Kaikista palveluista, joita asiakas hakee, ei välttämättä tehdä kirjallisia päätöksiä. Myöskään asiakkaan hakemus ei ole käsittelyn pohjana. Se, että asiakas joutuu sosiaaliasiamieheltä varmistamaan häntä itseään koskevan päätöksen laillisuuden, kuvaa, ettei asiakkaalla ole luottamusta työntekijään tai palvelujärjestelmään. Sosiaalityö ja yleensä auttamistyö perustuu vahvasti asiakkaan ja työntekijän väliseen luottamukseen. Sosiaaliasiamiehiin otetaan yhteyttä silloinkin, kun luottamus asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välillä ei toimi. Asiakkaan, joka hakee oikeutta viimesijaiseen etuuteen, ja häntä auttavan työntekijän näkemykset voivat olla hyvin erilaisia.

Hallintolaki edellyttää, että asiakkaan tulee saada päätökset viivytyksettä. Sosiaaliasiamiesten kokemus on, että sosiaalihuollon palvelukulttuurissa päätösten viipymistä ei pidetä tarpeeksi tärkeänä asiana.

”Jos sanotaan, että päätökset viipymättä, niiden pitäis tulla viipymättä. Mutta se kulttuuri on hallinnossa ollut pitkään, ettei se oo niin tarkkaa. Ei noudateta lakeja, muttei rikota niin räikeesti, että tulis syytteitä.” (Asiamies 3)

Myös eduskunnan oikeusasiamiehen antamissa päätöksissä korostuvat huomautukset ja moitteet, jotka koskevat viranomaisten viivyttelyä asiakkaiden asioiden käsittelyssä esimerkiksi toimeentulotukiasioissa (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 30). Anu Muurin toimeentulotuen jonoja koskevan tutkimuksen mukaan puolet vastaajista oli odottanut palveluja tai etuutta 1-4 viikkoa. Asiakkaat pitivät kohtuuttomina ennen kaikkea sosiaalitoimiston toimeentulotuen käsittelyaikoja. (Muuri 2009, 61.) Kansalaisbarometrin mukaan useimmiten kohtuuttomina mainittiin viiveet toimeentulotuessa ja työttömyyteen liittyvissä vähimmäisetuuksissa. Suurin osa katsoi pitkien käsittelyaikojen johtuvan viranomaisesta. Erityisesti toimeentulotuessa syyksi nähtiin henkilökunnan vähyys ja siitä seuraavat pitkät odotusajat vastaanotolle. (Kansalaisbarometri 2009, 155-156.)

Sosiaalityön palvelukulttuuri

Sosiaalityön palvelukulttuurista puhutaan vähän. Sosiaaliasiamiehet näkivät yhtenä hallinnon ongelmana palvelukulttuurin, joka ei ole asiakaslähtöinen. Asiakkaan tyytyväisyys ei nouse keskeiselle sijalle. Tyytyväinen ja hyvin palveltu asiakas on organisaatiolle helppo ja palkitseva. Sen sijaan tyytymätön asiakas tuottaa kaksinkertaisen työn. Tätä tukee Minna Doganin tutkimus, jonka mukaan sosiaalihuollon työmenetelmissä ja asenteissa palvelu ei nouse keskiöön. Hallintokulttuuria ohjaa näkemys, että ensin tulee palvelujärjestelmä ja sitten vasta asiakas. (Dogan 2006, 66.)

Matalan kynnyksen palvelut merkitsevät asiakkaalle, että hän saa suhteellisen nopeasti tietoa ja hän voi tavata tarvittaessa henkilökohtaisesti työntekijää. Sosiaali- ja tervey-

denhuollon palvelujärjestelmässä on monissa paikoissa vastaanottoajat, joita asiakkaiden on noudatettava. Pirstoutunut palvelujärjestelmä aiheuttaa sen, että asiakkaat eivät saa palveluja samasta paikasta, vaan joutuvat hankkimaan ne monista paikoista. Asiakkaalle oman elämän pulmat ovat kokonaisia. Asiakkuus ei edellytä sitä, että hänen kaikkiin pulmiinsa löytyy ratkaisu. Asiakkaalle riittää, että hän saa neuvon eri vaihtoehtoista toimia tai tiedon seuraavasta askeleesta. Asiakkaat ovat joutuneet tottumaan siihen, että vastauksen saaminen vie aikaa vain sen takia, ettei viranhaltijaa tavoiteta. Sosiaaliamiehet tuovat esille, ettei sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä ole riittävästi paikkoja, jotka mahdollistavat nopean tiedonsaannin. Heidän kokemuksensa mukaan suuri osa asiakkaista olisi autettu ohjeilla ja neuvoilla.

Kuntalaiset ovat erilaisten palvelujen kuluttajina ja käyttäjinä tottuneet saamaan palveluista tietoa suoraan kotiin mainosten ja esitteiden muodossa. Sosiaalihuollon palveluista asiakas sen sijaan joutuu aktiivisesti hakemaan itse tietoa. Tiedon hakemiseen ei kaikilla asiakkailla ole voimavaroja saati välineitä. Tätä tukee Anna Metterin tutkimus, jonka mukaan monimutkainen etuus- ja palvelujärjestelmä on 1990-luvun muutosten seurauksena entisestään monimutkaistunut ja hajanaistunut niin, että siitä on kuntalaisen vaikea päästä selville ilman apua. Myöskään erikoistuneet ammattilaiset eivät helposti kykene näkemään järjestelmän tai asiakastilanteen kokonaisuutta. Palvelujen käyttäjät tarvitsevat entistä useammin tietoa, ohjausta ja neuvontaa sellaiselta henkilöltä, jolla on mahdollisuus yhdessä asiakkaan ja muiden mahdollisten osapuolten kanssa tarkastella asiakkaan arkista selviytymistä ja elämäntilanteen kokonaisuutta sekä koordinoida asiakkaan etuuksia ja palveluja. (Metteri 2004, 115.)

Sosiaalityö on rakennettu tukemaan yksilöllisyyttä ja suojaamaan intimitteettiä. Viranomaisten kanssa keskustelu on mahdollistettu aikavarauksin ja ennalta sovitusti. Tämä on oleellinen lähtökohta yksilökohtaiselle sosiaalityölle, joka perustuu asiakkaan ja työntekijän vuorovaikutukseen. Tämä tukee asiakkuutta silloin, kun asioilla ei ole tarkkaa aikarajaa. Työntekijä varaa asiakkaalle ajan, ja se on vain häntä varten. Asiakkailla on samaan aikaan asioita, joihin tarvitaan ratkaisu heti. Sosiaalihuolto ja varsinkin sosiaalityön palvelujärjestelmä eivät pysty tällä hetkellä olemaan samanaikaisesti yksilöllisen avunantaja ja neuvontapiste. Sosiaalipalvelujärjestelmä on niin laaja kokonaisuus, että sen hallitseminen on kuntalaisille mahdoton tehtävä. Palvelujen tuottamistavat ovat muuttuneet ja muuttuvat jatkuvasti. Asiakas tarvitsee monenlaista tietoa saadakseen

omaa asiaansa eteenpäin. Sosiaalityön palvelujärjestelmän ongelmana on, ettei se tarjoa nopean palvelun paikkoja. Työntekijöille on varattu puhelinajat ja työntekijän kohtaaminen henkilökohtaisesti edellyttää monen kynnyksen ylittämistä.

Tyytyväisen asiakkuuden tiellä on monia esteitä. Toimeentulotukiasioissa joudutaan asiakkaan asia ratkaisemaan lainsäädännöllisen normin mukaan, mikä ei ole suinkaan sama kuin asiakkaan todellisen avun tarve. Toimeentulotukea myöntävän sosiaalityöntekijän, joka joutuu rajaamaan asiakkaalta palveluja, ei ole helppo ryhtyä asiakkaan kumppaniksi. Asiakas ymmärtää yleensä, ettei hänellä ole oikeutta johonkin etuuteen, kun se selvitetään ja perustellaan. Sen sijaan huonoa kohtelua asiakkaiden on vaikeampi ymmärtää ja hyväksyä. Asiamiesten näkemys on, että asiakaslaki on tullut tarpeeseen, koska se korostaa asiakkaan huomioimista ja hyvää kohtelua. Samalla he epäilevät asiakslain tehokkuutta käytännössä tuoda sosiaalihuollon palveluja kunnallisen päätöksenteon ja priorisoinnin keskiöön.

”Asiakaslaki antaa sellaisen rajoitteen, ettei mitä tahansa voi tehdä tässä hommassa.” (Asiamies 3)

Ongelmia syntyy, kun asiakas ei saa henkilökohtaista asiakkuutta. Asiakkailta on omat odotuksensa. He haluavat keskustella asioistaan henkilökohtaisesti ja he haluavat nimenomaan asiakkuuden. He haluavat olla enemmän palvelujen käyttäjiä, jotka voivat olla myös itse määrittelemässä omaa osallisuuttaan. Jos palvelujärjestelmä toimii hyvin, silloin sosiaaliasiamiestä tai muutakaan viranomaista ei tarvita asiakassuhteen ja luottamuksen rakentamiseen asiakkaan ja työntekijän välille. Asiakkaat toivovat itselleen omaa ja pysyvää vastuutyöntekijää asioiden hoitamiseen.

” Ihmiset haluavat henkilökohtaisesti keskustella asioistaan, he haluavat asiakkuuden. Asiakkuus on luottamuksellinen, tärkeä suhde.” (Asiamies 5)

Sosiaaliasiamiehet tuottivat tietoa asiakkaiden kautta myös niistä kysymyksistä, joita asiakkaat kohtaavat sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä. Omassa asiakaspalvelutehtävässään sosiaaliasiamiehet hoitavat osin niitä tehtäviä, joita ei olisi olemassa, jos järjestelmä toimisi moitteettomasti, esimerkkinä asiakkaan saaman päätöksen laillisuuden tai tietojen oikeellisuuden varmistaminen. Samalla he tuovat esille asiakkaan osallistumis-

mahdollisuuksien kehittämistarpeen. Sosiaalibarometrin mukaan asiakkaiden osallistumismahdollisuudet sosiaalipalvelujen kehittämisen suhteen ovat huonot. Samoin asiakkaiden tiedonsaanti oman kunnan sosiaalihuollon palveluista todettiin huonoksi. (Sosiaalibarometri 2009,142-143.) Sosiaaliasiamiehet tuottavat asiakkaiden kautta tietoa palvelujärjestelmän tarpeesta kuulla asiakasta ja lisätä hänen osallisuuttaan.

4.3 Sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kohtaaminen

4.3.1 Asiakaslähtöisen työn esteet

Viiden kaupungin aikuissosiaalityöntekijöiden ryhmähaastattelun teemana oli aikuis-sosiaalityö, sen sisältö ja tehtävät. Asiakas kulkee mukana koko ajan työntekijöiden puheessa. Kun sosiaalityöntekijät puhuvat sosiaalityön asiakkaan asemasta, tieto välittyy ongelmien kautta. Anni Kulmala tuo esille, että asiakkaan saaminen esille sosiaalityöntekijöiden puheessa on vaikeaa. Sosiaalityöntekijät kuvaavat esimerkiksi verkostoja, joiden kautta he ovat tekemisissä asiakkaan asioissa, mutta itse asiakas ei nouse keskiöön. (Kulmala 2003.) Asiakkaan asema tulee esille asiakaslähtöisen työskentelyn esteiden kautta. Yhdistävänä kategoriana on asiakaslähtöisen työskentelyn esteet. Yläkategoriat ovat taloudelliset esteet, arvostustekijät, ajan riittämättömyydestä johtuvat tekijät sekä sosiaalityön sisältöön liittyvät tekijät (Liite 8.) Taulukossa 10 on kuvattu asiakaslähtöisen työn esteet sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta.

Taulukko 10. Asiakaslähtöisen työn esteet

Taloudelliset esteet	Talousarvio määrittää työn sisällön Säästöohjeet Ei harkinnanvaran käyttömahdollisuutta Ei mahdollista valita hoitopaikkoja
Arvostustekijät	Ristiriitaiset odotukset Työtä ei voi markkinoida Toimintaympäristön muutokset
Aikaresurssit	Asiakkaalle liian vähän aikaa Asiakkaita määrällisesti liikaa Ei aikaa uusille työmenetelmille
Työn sisältöön liittyvät	Asiakas ei tavoita työntekijää Suunnitelmallisuuden puute Syvällisen työotteen puuttuminen Ei hyödynnetä uusia työmenetelmiä

Asiakasta on vaikea saada näkyväksi

Vaikka sosiaalityöntekijät puhuvat aikuissosiaalityön yhteiskunnallisen arvostuksen puutteesta, se tarkoittaa heidän puheessaan asiakkaan saamaa minimiturvaa. Sosiaalityön asiakkaiden palvelutarpeet eivät ole kunnissa kehittämisen keskiössä. Asiakkaalle annetaan vain se taloudellinen tuki, mikä on välttämätön. Toimeentulotuen myöntämistä ei sinänsä koeta ongelmalliseksi asiakkaan kannalta, koska sillä on taustatukena lain-säädäntö alkaen perustuslaista. Sosiaalityöntekijät kokevat harkinnanvaraiset avustukset nimenomaan välineenä asiakkaan elämäntilanteen parantamiseksi. Käytännössä näitä vaihtoehtoja voidaan käyttää erittäin niukasti. Sekä kuntien päättäjiltä että esimiehiltä tulee ohjeita, joissa kehoitetaan säästämään ja tiukentamaan tarveharkintaa. Samoin rajoitetaan sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia myöntää asiakkaille esimerkiksi päihdehuollon palveluja oman kunnan ulkopuolisista yksiköistä. Sosiaalityöntekijöitä arvostetaan, jos he ovat saaneet toimeentulotuen saajien määrän pienenemään. Kun asiakasmäärät vähenevät, on helpompi pysyä budjetissa. Samaan aikaan tulee myös työtä kohdintaan ristiriitaisia odotuksia. Kuntalaiset odottavat, että päihdeasiat hoidetaan kuntoon ja että kunta hoitaa velvoitteensa tarttua työttömien asemaan.

” On turhauttavaa sanoa, että me ei voida myöntää, ei ole budjetoitu tai on mennyt budjetin yli. Se on kyllä todella kurjaa selvittää ja todeta, että tarvetta on, mutta emme voi antaa, varsinkin jos on vähän harkinnanvaraista. ”(Kaupunki 4)

Ristiriitaa aiheuttaa jo sosiaalityön perinteinen ammatillinen ymmärrys, jossa korostetaan yhteiskunnan vähäosaisten tai heikommassa asemassa olevien kansalaisten puolelle asettumista ja heidän asemansa parantamiseen pyrkivää työtettä. Tässä tulevat konkreettisesti esille sosiaalityön eettiset ohjeet ja niiden noudattamisen ristiriita. Eettisten ohjeiden mukaan eettinen harkinta on välttämätön osa sosiaalityön ammattitaitoa. Sosiaalityön kansainvälisten eettisten ohjeiden mukaan sosiaalityöntekijöiden pitää varjella niiden etuja, joiden kanssa hän työskentelee (IFSW 2004). Eettisen harkinnan mahdollisuutta ei ole, jos käytännössä voidaan myöntää vain toimeentulotukea perusnormin mukaisesti. Sosiaalityöntekijät ovat vastuussa päätöksistään myös asiakkailleen.

”Niin se asema ja arvostus on varmaan ristiriitainen, jos ajatellaan aikuissosiaalityön asemaa. Toisaalta syytetään liiasta avokätisyydestä hultioita kohtaan ja seuraavassa jutussa sanotaan, että miksi te aina niitä kaikkein heikompiaisista kyykytätte.” (Kaupunki 2)

Ollilan ja Juhilan mukaan sosiaalityö toimii auttamisjärjestelmänä tai suojaverkkona kansalaisille, jotka ovat vaarassa pudota tai putoavat yleisten palvelujen ulkopuolelle. Sosiaalityöntekijöiden ongelmaksi jää ratkaista, miten vastataan monimutkaistuviin kansalaisten yksilöllisiin tarpeisiin ja sosiaalisiin ongelmiin. (Juhila 2002; Ollila 2009.)

Lainsäädännölliset tekijät ovat vaikuttaneet asiakkaan asemaan. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja työvoiman palvelukeskusten tulo ovat parantaneet asiakkaan asemaa. Ne ovat tuoneet monille asiakkaille uudenlaisia selviytymiskeinoja omassa elämässä. Sosiaalityöntekijöiden mukaan myös työvoiman palvelukeskus seuloo asiakkaita. Suuresta joukosta valikoituvat ne, joilla on parhaat edellytykset selviytyä. Aikuissosiaalityön asiakkaiksi jäävät ne, ” jotka eivät kuulu joukkoon”. Joukkoon kuulumattomien palvelutarjonta vastaavasti supistuu entisestään.

Sosiaalityöntekijät haluavat tehdä aikuissosiaalityön asiakkuutta näkyväksi niin, että kuntalaiset ymmärtäisivät aikuissosiaalityön monialaisuuden. Työ on paljon muuta kuin toimentulotuen jakamista. Samalla he haluavat nostaa esille aikuissosiaalityön asiakkuutta, jossa näkyy sosiaalityön jälki. Aikuissosiaalityötä halutaan tehdä näkyväksi erityisesti terveydenhuollon suuntaan. Ristiriitaa aiheuttaa työn markkinointi. Asiakaslain henki edellyttää palveluista tiedottamista. Sitä tukevat kaikki sosiaalityön periaatteet. Käytännössä työn markkinointi on mahdotonta, kun työntekijä tuntee säästövelvoitteet.

”Sanan vaihtuminen toimeentulotukiasiakkaasta aikuissosiaalityön asiakkaaksi vaikutti arvostuksen kääntymiseen. Aikuissosiaalityö on muutakin kuin toimeentulotukityötä. Jotenkin tuntuu, että asiakkaatkin sen huomaavat, että siellä ei oo lastensuojelun sisässä enää se aikuissosiaalityö, vaan se on niinku oikee arvokas työ.” (Kaupunki 1)

”Me pidetään matalaa profiilia, ei niin kauheasti touhoteta. Ei tällä puolella kukaan sano, että meille tuli tänään kuusi uutta asiakasta.” (Kau-punki 4)

Anna Metteri kuvaa sosiaalityön ammatin olevan poliittisesti jännitteisellä kentällä. Sosiaalityöntekijä, joka nostaa julkisesti esiin sosiaalisen vastuun näkökulmat, törmää helposti vallitsevaan järjestelmään. (Metteri 2009, 18.) Kaakkois-Suomen aikuissosiaalityöntekijöiden mielestä aikuissosiaalityön arvostus on vähäisempää kuin muun sosiaalityön. Syynä tähän on aikuissosiaalityön käsitteen epämääräisyys ja lainsäädännöllinen selkeytymättömyys verrattuna esimerkiksi lastensuojeluun. Toinen syy on vähäinen työntekijämäärä. (Väisänen 2008b, 116-117.)

Tätä tukee Huhtasen (1994) tutkimus, jonka mukaan toimeentulotukilain kaavamaisia tulkinta – ja soveltamisohjeita noudatettaessa jää toimeentulotuen myöntämisessä asiakkaan tilanteen yksilöllinen harkinta helposti sivurooliin. Paikallisesti yhtenäiset tulkintaohjeet edistivät asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua kunnassa, mutta samalla kuntien väliset erot myöntämisperusteissa kasvavat. (Huhtanen 1994, 324-330.)

Aikuissosiaalityön asiakas ei voi olla valintoja tekevä kuntalainen palvelujen suhteen. Sosiaalityöntekijätkään eivät voi tehdä palveluvalintoja, jotka heidän mielestään tukevat asiakkaan selviytymistä. Esimerkiksi kunnassa on linjattu, että päihdeongelmaisten hoitoon käytetään vain kunnan omia palveluja tai niiden palveluja, joiden kanssa on tehty sopimus. Sosiaalityöntekijä on asiakkaan tilannetta arvioidessaan päätenyt siihen, että asiakkaan edun mukaista olisi saada päihdehuollon kuntoutuspaikka oman kunnan ulkopuolelta. Käytännössä sosiaalityöntekijä ei voi toimia asiakkaan etujen mukaisesti. Päihdehuollon palvelut kuuluvat harkinnanvaraisiin oikeuksiin. Kenelläkään ei ole ehdotonta oikeutta saada palveluja. Niiden myöntäminen on viranomaisten harkittavissa. Edun tai palvelun luonne riippuu viime kädessä hallinnollisista päätöksistä ja niiden määrittelemistä taloudellisista resursseista. Näiden etuuksien jakamista voidaan määrittellä hallinnon sisäisellä ohjauksella ja suunnittelulla. Oikeuksien jakamisessa käytettävä harkinta perustuu yleensä tarpeen arviointiin. Nämä ovat tilanteita, joissa sosiaalityöntekijöiden näkemys asiakkaan palvelujen tarpeesta ja kunnan taloudelliset resurssit eivät kohtaa. Kireä kuntatalous raamittaa aikuissosiaalityön sisältöä.

”Rahanpuutteen vuoksi päihdehuoltoon ei voida ohjata asiakkaita. Kun menen palaveriin tiedän, etten voi sijoittaa, motivaatio on hukassa.”
(Kaupunki 3)

”Monipuolisuutta hoitopalvelujen käytön suhteen toivon, niin ja niitä vaihtoehtoja tarvii. Jos ajateltas, että sosiaalityöntekijä on harkinnut jotakin hoitoa ja omasta näkökulmastaan näyttäisi, että asiakas tarvii jotakin muuta. Se ei paranna asiakkaan sosiaalista tilannetta lainkaan, jos menee samaan paikkaan kerta toisensa jälkeen, koska sinne on sopimukset ja käytäntö.” (Kaupunki 2)

Määrärahasidonnaisten palvelujen ja etuuskien suhteen asiakkaat joutuvat keskenään eriarvoiseen asemaan. Asiakkaan suurella palvelujen tarpeella ei ole sosiaalityöntekijöiden mielestä riittävän vahvaa vaikutusta palvelujen saamiseen. Päivi Petreliuksen mukaan kuntatason keskusteluihin liittyvät jännitteet näyttävät syntyvän siitä, että sosiaalityöntekijästä rakentuu kuva hyvinvointivaltiollisten sosiaalipoliittisten näkemysten ja arvojen sekä sosiaalityön asiakkaina olevien marginaaliryhmien edustajana. Nämä asetelmat määrittävät sosiaalityöntekijän paikallispoliittisella näyttämöllä altavastaajaksi. (Petrelius 2003, 13.) Sosiaalityön täytyy entistä enemmän kiinnittää huomioita taloudelliseen tilivelvollisuuteen ja perustella olemassa oloaan hyötynäkökohtien kautta. Kuntalaisten hyvinvointi muuttuu entistä enemmän yksilölliseksi huolenaiheeksi (Helne & Laatu 2006). Anna Metteri toteaa, että hyvinvointipalvelujen ammattilaiset joutuvat moraalisen ristiriidan eteen, kun he päästävät sormiensa läpi kohtuuttomilta tuntuneita tilanteita, jotka rikkovat sisäistettyjä eettisiä periaatteita (Metteri 2004, 114).

Esteitä asiakkaan kohtaamiselle

Sosiaalityöntekijöiden puheissa toistui, ettei ole koskaan riittävästi aikaa asiakkaiden kanssa työskentelyyn, koska asiakkaita on niin paljon. Samalla he toteavat, että tilanne on parantunut, kun aikuissosiaalityölle on löytynyt oma paikka. Aikuissosiaalityön jäsentyminen on muuttanut myös toimintatapoja. Tutkimuskunnissa aikuissosiaalityöhön siirtymisen jälkeen asiakkaalle on varattu pitempi aika. Paperiasioiden käsittelyn jälkeen aikaa jää myös asiakkaan kanssa keskusteluun. Toimeentulotukipäätöksen tekeminen

tapahtuu nopeasti ja rutiininomaisesti. Aikaa vie asiakkaan kaikenlainen muu asioiden selvittäminen.

”Aikaresurssi on siinä, että mikä on käytettävissä yhden asiakkaan asian hoitamiseen, en tarkoita käynnillä, vaan mikä on todellisuudessa, kun on monta asiaa selvitettävää.” (Kaupunki 2)

Minna Kivipellon mukaan sosiaalityöntekijät ovat kriittisiä etupäässä työtä hankaloittavia reunaehtoja kohtaan. Kriittisemmin suhtauduttiin ajan puutteeseen ja taloudellisten resurssien vähäisyyteen, mitä päättäjät eivät suostu näkemään. Työn tekemisen tilat ja puitteet määrittivät organisaatiosta käsin. Työtä oli liikaa, toimenkuvat saattoivat olla määrittelemättömiä ja kirjoittamattomat säännöt ja ohjeet ohjaisivat työn tekemistä toisenlaiseksi. Asiakkaan tai kuntalaisten etuja tai oikeuksia ei juuri tuotu esiin reunaehto-
jen syynä. Sosiaalityöntekijöillä huolta omassa työssään aiheuttivat jatkuva kiire, asiakkaiden suuri määrä ja henkilöstön riittämättömyys. (Kivipelto 2004, 350; Karvinen-Niinikoski ym. 2005.)

Sosiaalityöntekijöiden puheissa löytyi hyvin vähän viittauksia omaan työn sisältöön liittyviin tekijöihin. Pikemmin ajateltiin, että ulkoiset tekijät estävät asiakaslähtöisen työskentelyn.

”Jos ois jokaiseen asiakkaaseen käytettävissä enemmän aikaa, niin eri menetelmiä pystyttäisiin enemmän soveltamaan ja tulis opeteltua uusia menetelmiä, jos tietäs, että niitä ehtis käyttää.” (Kaupunki 4)

”Jos ajatellaan, että sosiaalityö on muutostyötä asiakkaan kanssa ja asiakkaan kanssa haluaa lähteä viemään sellaista prosessia eteenpäin, niin aina ois hyvä olla työntekijän työkalupakissa jotain semmoisia menetelmiä, mitä vois ottaa käyttöön siinä asiakastilanteessa ja niitten kautta vois lähteä viemään sitä prosessia eteenpäin. Ois jotain mistä ottaa.” (Kaupunki 5)

Arja Jokinen jäsentää aikuissosiaalityössä tuen enemmän auttamistyöhön ja kontrollin liittyvän organisaation reunaehtoihin (Jokinen 2008). Kun työntekijä ja asiakas lähtevät

yhdessä työskentelemään muutoksen aikaansaamiseksi, työntekijät tuntevat tarvitsevansa uusia työvälineitä. Sosiaalityöntekijät perustelevat uusien menetelmin käyttöönottamattomuutta ajan puutteella, mutta heidän puheistaan voi tulkita, että kysymys on myös heidän oman työnsä kehittämisestä. Kaakkois-Suomen aikuissosiaalityöntekijöiden tutkimuksessa ilmeni, että aikuissosiaalityössä on edelleen menetelmällisen kehittämisen tarvetta (Väisänen & Hämäläinen 2008b, 95).

Raija Julkunen ja Kati Rantala toteavat, että hyvinvointivaltion ammatilaiset haluaisivat puhua työn sisällöstä, mutta he joutuvat työhön keskittymisen sijaan panostamaan tuloksen ja vaikuttavuuden todentamisen rituaaleihin. Kannustavin tekijä eli työn sisältö uhkaa jäädä työn tarkkailun jalkoihin. (Rantala 2006; Julkunen 2008, 188.) Konstikas sosiaalityö- kyselyssä selvitettiin sosiaalityöntekijöiden käyttämiä työmenetelmiä. Yhdistävänä tekijänä oli, että sosiaalityön ammatillisen toiminnan työmenetelmäymmärrys oli pirstoutunut eikä yhteisesti jaettuja työmenetelmiä juuri tunnistettu. Työmenetelmien sijaan työntekijät jakoivat työskentelyn periaatteita sekä ammatillisen toiminnan ja asiakkuuksien rajoituksia. Sosiaalitoimistossa työskentelevistä sosiaalityöntekijöiden työ painottuu päätösten tekemiseen ja tuo esille dokumentoinnin keskeisen roolin. (Karvinen- Niinikoski ym. 2005, 79-80.)

Työn sisältöön liittyvinä esteinä sosiaalityöntekijät näkivät sekä suunnitelmallisuuden että syvällisen työotteen puuttumisen. Nämäkin kytkettiin aikaresurssiin. Asiakkaille ei tehdä palvelusuunnitelmia eikä niitä edes ehditä tehdä. Suunnitelmien tarkistusta ei aina tehdä asiakkaan tarpeiden mukaan. Palvelusuunnitelmien tekoon ei toimeentulotuen osalta sisälly lainsäädännöllistä velvoitetta, vaan ne tulee laatia tarvittaessa (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2006, 105). Tarja Kemppaisen ym. tutkimuksen mukaan toimeentulotukiasiakkaista vain kymmenesosalla oli tehty suunnitelma (Kemppainen ym. 2010, 50). Minna Kaija pitää aikuissosiaalityössä keskeisenä sitä, että asiakkaan kanssa työskennellään suunnitelmallisesti. Suunnitelmallisuus tarkoittaa, että asiakkaan kanssa tehdään alkuarviointi, palvelutarpeen arviointi ja sen jälkeen palvelusuunnitelma. Nykyisillä asiakasmäärillä tähän ei käytännössä päästä. Suunnitelmallisen työotteen vahvistaminen on yksi aikuissosiaalityön kehittämisen haaste. (Kaija 2007, 86.)

Työtä joudutaan tekemään tässä ja nyt- periaatteella. Kun asiakas tulee sosiaalityöntekijän luo, tulosyö on pääsääntöisesti taloudellinen ongelma. Hänellä ei ole riittävästi rahaa

turvataksaan perustoimeentulonsa. Asiakkaan kanssa keskustelussa tulee esille muitakin ongelmia. Sosiaalityöntekijä joutuu yleensä ottamaan yhteyttä moniin eri tahoihin ja kartoittamaan asiakkaan palvelujen ja tuen tarpeet. Asiakkaan kanssa ei pystytty heti ratkaisemaan ongelmia, vaan asioiden selvittely vie aikaa. Työntekijät joutuvat ratkaisemaan monta asiaa asiakkaan elämässä samaan aikaan. Tapaamisajan yhteydessä ehditään hoitaa päällimmäiset ongelmat ja muita asioita joudutaan siirtämään seuraavaan kertaan. Työntekijöille tämänkaltaisen työote kertoo, että heillä ei ole riittävästi mahdollisuutta perehtyä asiakkaan tilanteeseen kokonaisvaltaisesti, vaan päätöksiä joudutaan tekemään vailla suunnitelmallisuutta.

” Paljon on piilotyötä, mitä ei välttämättä pysty tekemään näkyväksi. Se on semmoista, kun asiakas soittaa ja muuta. Mielletään, että aikuissosiaalityö on kaikkea maan ja taivaan väliltä. Milloin mitäkin selvitetään.”
(Kaupunki 5)

”Me joudutaan tekemään asiakkaita koskevia itsenäisiä päätöksiä ja ois hyvä, että ois enemmän aikaa yhteispalaveriinkin. Niissä pystyttäis tekemään näitä suunnitelmia.” (Kaupunki 4)

Ilmari Rostila korostaa sosiaalityön suunnitelmallisuutta, tavoitteellisuutta ja asiakkaan elämäntilanteen kartoittamista. Täytyy tietää tavoite, joka yritetään saavuttaa. Jotta tavoite voidaan sopia asiakkaan kanssa, on asiakkaan elämäntilanne hahmotettava tiedollisesti ja käsitteellisesti. (Rostila 2001.) Jarmo Heikkinen on tutkinut sosiaalitoimistoissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ammattikuvaa. Tulosten mukaan työssään viihtyneet sosiaalityöntekijät näkivät työnsä piirteiksi asiakkaan vahvistamistyön, mikä kuvastaa kokonaisvaltaista työorientaatiota. Samoin työkokemus kasvatti asiakaslähtöisen työn tekemistä ja suunnitelmallisuutta. (Heikkinen 2008, 134, 136-137.) Konstikas sosiaalityö-kyselyn mukaan sosiaalityöntekijöiden tapa hahmottaa omaa työtään ovat asiakastyöskentelyn yksilökohtaisuus, ratkaisu- ja voimavarakeskeisyys sekä verkostojen kanssa työskentely (Karvinen-Niinikoski ym.2005, 80).

4.3.2 Asiakkaan kohtaamisen periaatteet

Pohtiessaan aikuissosiaalityön sisältöä sosiaalityöntekijät tuottavat tietoa asiakkaan kohtaamisen tärkeydestä. Sosiaalityöntekijät puhuvat asiakkaan ja työntekijän väliseen kohtaamiseen liittyvistä tekijöistä, jotta asiakas tulee hyvin autetuksi ja hänen oikeutensa auttamistilanteessa toteutuvat. Hyvä kohtaminen edellyttää, että sosiaalityöntekijä toteuttaa työssään eettisiä periaatteita, kohtaa asiakkaan aidosti, ymmärtää asiakkaan konkreettisen tilanteen ja tuntee palvelujärjestelmän.

Sosiaalityöntekijöiden puheesta voi tulkita, että näiden tekijöiden toteutuessa asiakkaan ja sosiaalityöntekijän kohtaamisessa asiakas saa hyvää palvelua, hän tulee autetuksi ja hänen oikeutensa asiakkaana toteutuvat. Hyvät vuorovaikutustaidot tai hyvä palvelujärjestelmän tuntemus eivät auta asiakasta, ellei työntekijä ymmärrä asiakkaan elämäntilannetta. Tarvitaan nämä kaikki tekijät yhdessä. Kaakkois-Suomen aikuissosiaalityöntekijöiden työssä Härmäläisen ja Väisänen mukaan korostuivat kohtaamisen taidot sosiaalityön tietoperustan ja ammattieettisen tietoisuuden lisäksi. Sosiaalityöntekijän näkemys asiakkaista ja itsestä suhteessa asiakkaisiin on keskeistä tilanteissa, joissa kohdataan vaikeasti ymmärrettäviä sosiaalisia ongelmia. (Väisänen & Härmäläinen 2008b, 112.)

Sosiaalityöntekijöiltä kysyttiin työtä ohjaavista periaatteista. Periaatteet tuntuivat itseltään selviltä. He viittasivat puheessaan oman ammattijärjestön eettisiin ohjeisiin. Konkreettisia periaatteista heidän oli kuitenkin hyvin vaikea nimetä. Eettisten periaatteiden nimeäminen käytännön työhön liittyvinä arvoina ei ollut helppo mieltää auttamistyön ohjenuoraksi. Anneli Pohjolan mukaan oikeuksista ja periaatteista keskustallaan auttamistyön piirissä vähän. Niitä ei tunneta ja siksi ne eivät ole ohjautuneet työtä ohjaaviksi sisällöiksi. (Pohjola 2002, 46.) Periaatteet ja sosiaalialan käytännön todellisuus pitäisi saada kohtaamaan. Jarmo Heikkisen mukaan sosiaalityöntekijöiden asiakastyössä ammattieettiset ohjeet eivät olleet näkyvästi esillä (Heikkinen 2008).

Tasapuolisuus, erityisesti asiakkaan tasapuolinen kohtelu nousee esiin yhtenä periaatteista kaikissa sosiaalityöntekijöiden puheissa. Jos työntekijä toimii tasapuolisesti, niin asiakkaan saamat etuudet ovat samansuuntaisia. Sosiaalityöntekijät tietävät, että asiakkaat ovat hyvin tietoisia toistensa saamista etuuksista. Asiakkaan kunnioittaminen tarkoittaa, ettei asiakasta pompotella. Sosiaalitoimisto on monelle asiakkaalle viimeinen

avun hakemisen paikka ja sosiaalityöntekijöille on tärkeää, että asiakkaan asiat hoidetaan samasta pisteestä niin pitkälle kun mahdollista. Tämä tarkoittaa, että toimiston sisällä asiakkaan ei tarvitse mennä usean työntekijän luo. Asiakkaalle annetaan tietoa muista palveluista ja ohjataan sinne. Asiakkaan elämän kunnioittaminen sellaisena kuin se on, on tärkeää.

Huono-osaisuuden puolustaminen nousee esille. Sosiaalityöntekijöillä on selkeä kuva minimitoimeentulolla elävien perheiden arjesta. Toimeentuloturvalla elävien arki mahdollistaa vain vähän valintoja. Asiakkaan kohtaaminen edellyttää aitoa kuulemistä ja läsnäoloa. Asiakkaan kohtaaminen edellyttää hyviä vuorovaikutustaitoja ja ennen kaikkea asiakkaan kunnioittamista. Työn arvojen pitää olla kohdallaan.

*” Työ edellyttää pitkää pinnaa, kärsivällisyyttä, empaattisuutta ja sym-
paattisuutta ja kaikkea tällaista ja jämäkkyyttä myös. Ja ein sanomisen
taitoa, aika paljon tällaista persoonallista. ” (Kaupunki 2)*

Sosiaalityöntekijät kokivat rutiinit työn voimavaraksi. Rutiinit tuovat asiakastyöhön myönteistä osaamista. Kun on joutunut käsittelemään monia ihmisten elämään liittyviä kriisejä, ammatillisuus on kasvanut. Asiakkaalle jokainen kriisi on kuitenkin ainutkertainen kokemus. Ammattitaito ja rutiinit antavat valmiuksia käsitellä näitä asiakkaan kanssa. Jokainen sosiaalityöntekijän päätös on yksilöllinen. Jokainen tilanne asiakkaan kanssa on ainutkertainen ja yksilöllinen, kuten päätökset ja apu, jonka asiakas saa. Asiakkaan kohtaamiseen kuuluu lisäksi, että asiakkaan antama palaute kuullaan ja huomioidaan.

*” Me saadaan kuitenkin palautetta näiltä asiakkailta. Ne antaa vaikka ne
ovat enimmäkseen tällaisia laitapuolen kulkijoita, mutta ne antavat sen
omalla tavallaan, omalla käytöksellään sen meille, kun ovat tyytyväisiä. ”
(Kaupunki 4)*

Sosiaalityöntekijät puhuivat paljon asiakkaan elämäntilanteen ymmärtämisestä. Puheista nousi esille asiakkaan elämänkulku, asiakkaan kokemusten yksilöllisyys ja asiakkaan oma vastuu. Sosiaalityön sisältö tulee asiakkaan omasta elämästä. Asiakas tuo henkilökohtaiseen kohtaamiseen elämänsä liittyviä pulmia tai tilanteita, joihin hän toivoo

muutosta. Sosiaalityöntekijälle työn sisältö tulee asiakkaan elämästä. Asiakkaan kokonaistilanteen ymmärtäminen edellyttää kykyä katsoa asiakkaan koko elämänkirjoa laajasti huomioiden hänen menneisyytensä, nykyisyytensä ja tulevaisuutensaakin. Asiakkaan itsensä lisäksi on huomioitava hänen lähisuhteensa, hänen omat verkostonsa sekä koti ja naapurustokin. Samaan aikaan, kun sosiaalityöntekijän on havaittava asiakkaan elämäntilanteen kokonaisvaltaisuus, hänen on muistettava asiakkaan kokemusten yksilöllisyys. Ei ole olemassa kahta samanlaista tilannetta eikä samanlaista päätöstä. Sosiaalityön käsikirjassa käytetään tästä käsitettä sosiaalinen sosiaalityössä, mikä tarkoittaa, että ihmistä ja hänen vaikeuksiaan tarkastellaan osana ihmisen sosiaalista ja taloudellista tilannetta. On tärkeä ymmärtää asiakkaan nykyiset ja aikaisemmat elämäntilanteet sosiaalisina kokemuksina. (Sosiaalityön käsikirja 2007, 105.)

”Pitäisi olla pienen ihmisen asialla, eikä kunnan asiamiehiä. Me ollaan edelleenkin kunnan asiamiehiä” (Kaupunki 3)

Tunne on eräs asiakkuuden resurssi. Tunne syntyy ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Se syntyy tekojen ja tekemisen kautta. Arja Jokinen ja Eero Suoninen puhuvat ammatillisten kohtaamisten merkityksestä. Kohtaamiset ovat tärkeitä erityisesti silloin, kun asiakas on oman elämänsä risteyskohdassa. Sosiaaliset kohtaamiset voivat olla virittämässä jotakin uutta. (Jokinen & Suoninen 2000, 69.) Raija Julkunen on todennut, että sosiaali- ja terveystoimen ammatit toimivat eräänlaisena hyvinvointivaltion julkisivuna. Kansalaiset arvostavat erityisesti terveyden, hoidon ja auttamisen ammatteja. Osaaminen ei riitä synnyttämään luottamusta, vaan hyvinvointityön ammattikuntiin liitetään odotus välittämisestä. (Julkunen 2004, 169.)

Aikuissosiaalityön asiakkaille on tyypillistä, että heillä on monia pulmia. Taloudelliset pulmat ja niiden ratkaiseminen on vain osa työtä. Asiakkaat ottavat yhteyttä yleensä ensin taloudellisissa pulmissa, mutta varsinaisiksi asiakkaiksi jäävät ne, joilla on myös muita ongelmia kuten päihde- tai mielenterveysongelmia. Asiakkaan yksilöllisten ongelmien tunnistaminen on asiakkaan auttamiseksi keskeinen asia. Sosiaalityöntekijöiden puheessa nousee esille asiakkaan oma vastuu. He pohtivat asiakkaan vastuuta vertaamalla aikuissosiaalityön asiakasta lastensuojelun asiakkaaseen.

” On hyväksyttävämpää olla leipäjonossa. Huostaanotto on kuitenkin perheelle häpeä. Verrattuna lastensuojeluun aikuissosiaalityön asiakkaalla on oma vastuu. Ne ovat työikäisiä, oikeustoimikelpoisia tai sitten holhouksessa.” (Kaupunki 1)

Puhuessaan palvelujärjestelmästä sosiaalityöntekijät käsittävät sen hyvin laajasti. Palvelujärjestelmä ei tarkoita pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuntemista, vaan on hallittava paljon muutakin. On tunnettava valtakunnalliset ja paikalliset sosiaalipoliittiset linjaukset sekä monenlaisten verkostojen toiminta.

”Vauvasta vaariin pitää tietää kaikkea. Kyllä se on verkostoituminen yhä enemmän koska eihän ite pysty auttamaan. Pitää tietää kanavia hirmuinen määrä, mihin voi ohjat ja ottaa itsekin asioista selvää. Se yhteistyö muiden kanssa on noussut muutamassa vuodessa paljon.” (Kaupunki 5)

Sosiaalityön ja sosiaalityöntekijän pitäisi olla asiakkaan yhteistyökumppani, mutta se ei ole toimeentulotukiasiakkaan kanssa käytännössä helppoa. Esimerkiksi toimeentulotukiasioissa joudutaan asiat ratkaisemaan lainsäädännöllisen normin mukaan, eikä siinä välttämättä tule esille asiakkaan todellinen avun tarve. Työntekijä joutuu kertomaan ja perustelemaan kielteisiä päätöksiä. Päivähoidossa on helpompi olla asiakkaan kumppani, siksi puhutaankin kasvatuskumppanuudesta.

Vaikka aikuissosiaalityössä jaetaan toimeentulon minimiä, se ei tarkoita kohtaamisen ja kohtelun minimiä. Vaikeiden asioiden perusteleminen edellyttää työntekijältä hyviä vuorovaikutustaitoja. Asiakas yleensä ymmärtää, jos hänellä ei ole oikeutta johonkin etuuteen. Huonoa kohtelua tai asiakkaan ulkoistamista on vaikeampi ymmärtää ja hyväksyä. Aikuissosiaalityössä työntekijän ja asiakkaan kohtaamiseen tarvitaan kumppanuutta tukevan asiantuntijuuden vahvistamista. Launiksen mukaan asiantuntijaksi kehittyminen edellyttää vankkaa oman alan ammattitaitoa ja sen tiedostamista yhdistetyn laaja-alaiseen asiakkaan tarpeiden havaitsemiseen (Launis 1997).

Anna Metteri puhuu sosiaalityön kaksoisluonteen havaitsemisen tärkeydestä. Sosiaalityöntekijät tapaavat ihmisiä tilanteissa, joissa heidän arkeensa on tullut katkos. Sosiaalityöntekijät välittävät tarjolla olevia palveluja ja tukimuotoja. He auttavat asiakasta

eteenpäin umpikujassa. Samalla sosiaalityöntekijät toteuttavat yhteiskunnan lakeihin, säännöksiin ja ohjeisiin kirjattua moraalialueita. Kun tuki ja kontrolli ovat sidoksissa toisiinsa, se tuo yhteiskunnallisen jännitteen ja välittäjän roolin. (Metteri 2009,17.)

Jarmo Heikkisen mukaan sosiaalityöntekijöiden tapa käsittää tekemäänsä asiakas- ja palvelutyötä on melko pessimistinen ja asiakas määrittyi toimintakyvyttömäksi. Sosiaalitoimistojen sosiaalityöntekijät tekevät työtä kaikkein ongelmoituneimpien ihmisten kanssa. Iältään nuorten sosiaalityöntekijöiden käsitykset sosiaalitoimistojen asiakkaista muodostuivat pessimistisemmiksi kuin uralla pitkään olleiden. Asiakastyössä toimintakäytännöt kytkeytyivät organisaatioon, ja asiakastyön työorientaatio määrittyi kuntouttavaksi sosiaalityöksi. Sosiaalityöntekijän oma hyvinvointi työssä paransi optimistisen asiakaskuvan rakentumista. (Heikkinen 2008, 105-106.)

Sosiaalityöntekijät kokivat, että yleinen tietoisuus toimeentulotuesta on lisääntynyt. Tuula Tähkä kuvaa, että asiakkaiden tietoisuus omista oikeuksista on parantunut. Asiakkaan ja sosiaalityöntekijän vuorovaikutus on muuttunut. Asioita perustellaan entistä useammin lain kautta, mikä muuttaa sosiaalityöntekijän kieltä ja puhetapaa. (Korpinen & Tähkä 2005, 21.) Toimeentulotukeen suhtaudutaan kuin mihin tahansa etuuteen. Näin on etenkin nuorempien ikäluokkien suhteen. Työntekijöiden mielestä toimeentulotuki on asia, jota ei voi markkinoida tai mainostaa. Siitä ei myöskään tiedoteta aktiivisesti. Tästä seuraa, etteivät sosiaalityöntekijät voi mainostaa omaa työtään kertomalla, miten asiakkaat ovat saaneet elämänsä järjestykseen toimeentulotuen avulla.

Asiakkaan asemaa tukevat hallintomenettelyyn liittyvät asiat. Normin sisältö selvitetään asiakkaille yksityiskohtaisesti. Jokaisen päätöksen yhteydessä asiakkaat saavat myös automaattisesti muutoksenhakuohjeet ja valitusosoituksen. Asiakkaan lainsäädännölliset oikeudet toteutuvat. Toimeentulotukipäätös perustuu toimeentulotukinormiin. Päätöksen taustalla ovat yhtenäiset ohjeet ja menettelytapalinjaukset takaavat asiakkaiden tasapuolisen kohtelun. Omissa puheissaan sosiaalityöntekijät toivoivat, että asiakkaat tekisivät enemmän muutoksenhakuja päätöksiin, jotta saataisiin oikeuden linjauksia työikäntöjen tueksi. Asiakkaat puolestaan toivat esille, että päätöksistä ei kannata valittaa, koska ne eivät kuitenkaan muutu.

Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntöraportti vahvistavat näitä tuloksia. Kunnat ovat leikanneet jopa subjektiiviseksi oikeudeksi katsottavasta toimeentuloturvasta niin, että se on säädösten vastainen mutta kunnallisen itsehallinnon suojaama. Lakinormin mukaisen etuuden saadakseen asiakkaalla on oltava asianmukainen tieto ja etuuden saadakseen hänen on toimitettava selvitys henkilökohtaisesta tilanteesta. Avuttomuus tarkoittaa puutetta tiedonsaannissa tai tiedonannossa. Asiakkaan oikeus lainmukaiseen etuuteen jää tunnistamatta, koska asiakas ei tule työntekijälle näkyväksi. Samoin on, jos tiedonvaihto ei asiakkaan ja työntekijän välillä suju. (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 29.)

4.3.3 Henkilökohtaisen asiakkuuden syntymisen ehdot

Eri aineistot tuottivat tietoa henkilökohtaisen asiakkuuden syntymisestä, tärkeydestä ja siihen liittyvistä jännitteistä. Erityisesti sosiaaliasiamiehet tuottivat tietoa niistä pulmakohdista, joissa asiakas ei saa henkilökohtaista asiakkuutta. Kunnissa on uudistettu sosiaalityön tehtävärakenteita hakumenettelyn helpottamiseksi. On siirrytty toimeentulotuksessa kirjalliseen menettelyyn, jolloin toimeentulotukipäätös tehdään kirjallisen hakemuksen perusteella. Norminmukaiset selkeät toimeentulotukipäätökset käsittelevät henkilöt, joilla ei ole sosiaalityöntekijän kelpoisuutta. Ne asiakkaat, joiden toimeentulotukipäätös ei perustu suoraan normiin, ohjataan sosiaalityöntekijälle.

Etuuskäsittelyn tavoitteena on tehostaa toimeentulotukiasioden käsittelyä, jotta toimeentulotukipäätökset voidaan antaa viivytyksettä. Sosiaaliasiamiehiä koskevan aineiston keräämisen jälkeen toimeentulotukilakiin on vuoden 2008 alusta tullut toimeentulotukiasian käsittelyyn lakisääteinen määräaika. (Laki toimeentulotuen muuttamisesta 1202/2007.) Toimeentulotukilain muutos velvoittaa kuntia. Se tarkoittaa entistä enemmän siirtymistä kirjalliseen menettelyyn. Asiakkaan kannalta tämä on kaksijakoinen asia. Mikäli asiakkaalle riittää taloudellinen tuki, hän saa sen nopeammin kirjallisen käsittelyn kautta. Kirjallinen hakumenettely ei mahdollista sitä, että asiakas voisi henkilökohtaisesti kertoa tilanteestaan. Keskusteluissa sivutaan myös muita asiakkaan omaan ja läheisten elämäntilanteeseen liittyviä asioita. Monia oleellisia asioita voi jäädä pois, jos asiakas ei kohtaa työntekijää. Vaikka toimeentulotuki on etuutena kaavamainen, jokainen päätös on kuitenkin yksilöllinen ja jokaiseen päätökseen liittyy harkinnan

mahdollisuus. Sosiaaliamiehet ovat huomioineet henkilökohtaisen asiakkuuden tärkeyden.

Yleisesti ottaen etuuskäsittelyjärjestelmä on ollut hyvä ratkaisu parantaa toimeentulotukiasioiden käsittelyä asiakkaan kannalta. Asiakkaat eivät kokeneet ongelmaksi sitä, kun henkilö (sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja vai etuuskäsittelijä) ottaa ensiksi asiakkaan vastaan ja käsittelee asian. Ongelma tulee silloin, jos asiakkuutta ei synny. Käytännössä se tarkoittaa, että työntekijät määrittelevät etukäteen asiakkaan avun tarpeen. Asiakas ei välttämättä pääse tapaamaan työntekijää eikä pääse keskustelemaan omasta tilanteestaan. Sosiaaliamiehille tullessa yhteydenotoissa asiakkaan huonon kohtelun taustalla on usein henkilökohtaisen asiakkuuden puuttuminen.

” Tiedot varmaan ovat oikein kirjallisessa hakemuksessa, mutta keskusteluissa sivutaan aina monta muuta asiaa, niin tämä kaikki jää pois, ilmeet ja eleet, kaikki sellanen. Niin siinä on se harkinnanvaraisuus ja se inhimillisuus.” (Asiamies 4)

Sosiaalityöntekijän asiakkuus alkaa, kun asiakkaat ottavat yhteyttä enimmäkseen puhelimitse. Ajanvarausaika voi olla tunti päivässä. Joissakin kunnissa on aamupäivisin neuvontapalvelu, jonne voi soittaa. Vanhan asiakkaan on helpompi tulla asioimaan, koska hän on saanut asiakkuuden. Kun hän tietää toimintatavat, hän saa asiansa hoidettua joustavasti. Hän voi esimerkiksi toimittaa sovitun laskun ja asia hoituu nopeasti.

Tutkimuskuntien toimeentulotuen soveltamisohjeissa sekä kaupunkien internet-sivuilla on selvitetty asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet. Niiden mukaan asiakkaalla on toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä oikeus saada neuvoja ja ohjeita siitä, mitä tietoja ja selvityksiä pitää toimittaa. Asiakkaalla on oikeus saada vastaus esittämiinsä asiakohtiin sekä ohjausta muutoksenhakuun. Asiakkaalla on vastaavasti velvollisuus antaa tietoja ja toimittaa tarvittavat liitteet ja muut selvitykset sekä noudattaa määräaikoja asiakirjojen toimittamisen ja tapaamisaikojen suhteen.

Asiakkuuden valikointi tapahtuu eri tavoin. Tavoitteena on yleensä, että asiakkaat tulevat kirjallisen käsittelyn kautta. Sosiaalityöntekijöiden puheessa nousivat esille seuraavat perusteet, jolla toimeentulotukea hakemaan tullut asiakas saa henkilökohtaisen asi-

akkuuden. Taulukossa 11 on esitetty henkilökohtaisen asiakkuuden saamisen edellytykset.

Taulukko 11. Henkilökohtaisen asiakkuuden kriteerit

Uusi asiakkuus
Kiireellisyys
Sosiaalityön tarve
Harkinnan tarve

Yhdessä tutkimuskohteessa periaate on, että uudet asiakkaat tulevat sosiaalityöntekijän kautta, mutta käytännössä asiaa ei ole voitu toteuttaa. Sosiaalityöntekijät käyttävät termiä, että he ”nostavat esille” kiireelliset tapaukset. Tutkimuskunnissa on asiakkaan yhteydenottoon vastaaminen järjestetty eri tavoin. Yleisin menettely oli, että asiakkaille tarkoitettuun neuvontapuhelimeen vastaavat etuuskäsittelijät tai sosiaaliohjaajat. Heidän kauttaan valikoituvat asiakkuudet joko kirjallisina tai henkilökohtaisina eteenpäin. Yhdessä tutkimuskunnassa sosiaalityöntekijät käyvät läpi jätetyt hakemukset ja päättävät, mitkä menevät suoraan kirjalliseen menettelyyn ja kenelle varataan aika.

”Meillä (sosiaalityöntekijöillä) on keino tunnistaa, mikä on kiireellinen ja antaa sitten sen mukaan neuvoja.” (Kaupunki 4)

On oleellista, että asiakkaan asia valikoituu joko kirjalliseen menettelyyn tai sitten hänelle varataan henkilökohtainen asiakkuus. Mielenkiintoista on, miten valikoituvat ne asiakkaat, jotka saavat henkilökohtaisen asiakkuuden. Aikuissosiaalityössä työskentelee sosiaalityöntekijöitä, sosiaaliohjaajia ja etuuskäsittelijöitä. Etuuskäsittelijät tekevät kirjallisia toimeentulotukipäätöksiä. Henkilökohtaisen asiakkuuden ja kirjallisen käsittelyn rajana on muu kuin taloudellinen syy. Muu kuin taloudellinen syy on vaikeasti määriteltävä asia. Sosiaalityön tarve on käsite, jota sosiaalityöntekijät käyttivät, mutta käsitettä ei määritelty. Kun sosiaalityöntekijät puhuivat sosiaalityön tarpeesta, he puhuivat päih-teistä ja mielenterveysongelmista. Sosiaalityön osaamiseen liitettiin taito erottaa asiakkaan omasta elämäntilanteesta johtuvat ongelmat ja yhteiskunnan toimintajärjestelmästä johtuvat ongelmat. Sosiaalityöntekijät puhuivat myös moniongelmaisista asiakkaista.

Henkilökohtainen asiakkuus syntyy, jos etuuskäsittelijä ei pysty oman päätösvaltansa puitteissa tekemään päätöstä. Näitä tilanteita ovat esimerkiksi täydentävän tuen hakeminen tai vuokratästit. Etuuskäsittelijät varaavat ajan sosiaalityöntekijälle. Osassa kuntien omista toimeentulotukiohjeista on määritelty selkeästi rajat, mistä voi päättää etuuskäsittelijä ja mistä sosiaalityöntekijä. Asiakkaan sosiaalityöntekijälle saama aika vaihtelee kunnittain päivistä viikkoihin. Jos sosiaalityöntekijä arvioi avun tarpeen kiireelliseksi, asiakas voi saada ajan vaikka seuraavana päivänä.

*” Meillä on koko putiikkia koskeva soittostandardi. Eihän täällä vastata asiakkaan hätään. Se on yksi juttu, kun puhutaan asiakkaan äänestä.
”(Kaupunki 3)*

Sosiaalityöntekijät pystyivät paremmin määrittelemään henkilökohtaisen asiakkuuden kriteerit sosiaalityön toimenpiteiden ja etuuksien kautta. Seuraavassa taulukossa on sosiaalityöntekijöiden aineistosta koottu aikuissosiaalityön asiakkuuden jäsentyminen. He erottavat normivajausasiakkaat, sosiaalityötä tarvitsevat asiakkaat ja moniongelmaiset asiakkaat. Nuoret asiakkaat muodostavat oman ryhmänsä. Taulukossa 12 on kuvattu asiakkuuden syntyminen aikuissosiaalityössä.

Taulukko 12. Asiakkuuden muodostuminen palvelujärjestelmässä

Nykytilanteen arviointi	Toimenpiteet ja palvelut	Vastuu
Normivajausasiakkaat	Tilanteen kartoitus Toimeentulotukipäätös	Etuuskäsittelijä/Sosiaalityöntekijä
Sosiaalityötä tarvitsevat asiakkaat	Tilanteen kartoitus Elämäntilanteen kartoitus Yksilökohtainen tuki Palvelusuunnitelma	Sosiaaliohjaaja/Sosiaalityöntekijä
Moniongelmaiset asiakkaat	Kuten edellä lisäksi Verkostoryhmät	Sosiaalityöntekijä Yhteistyötahot
Nuoret asiakkaat	Kuten edellä	Sosiaaliohjaaja/sosiaalityöntekijä

Asiakkaan tilanteen kartoitus kuuluu sekä etuuskäsittelyyn että sosiaalityöhön. Henkilökohtaisessa asiakkuudessa kartoitetaan asiakkaan elämäntilanne ja määritellään tuen tarve sekä suunnitellaan ja sovitaan yhdessä asiakkaan kanssa jatkotoimenpiteet. Sosiaalityöntekijöiden mukaan näissä tilanteissa asiakas kokee, että hän voi vaikuttaa asiansa käsittelyyn. Lisäksi he puhuvat moniongelmaisista asiakkaista, mikä tarkoittaa, että asi-

akkaalla on vaikeuksia monella elämänalueella talouden lisäksi. Heidän osaltaan työskentelyssä on mukana myös muita viranomaistahoja.

Osassa tutkimuskaupunkeja alle 25-vuotiaat asiakkaat oli nostettu omaksi ryhmäkseen. Heidän asiakkuutensa saaminen oli erikseen suunniteltu. Sosiaalityöntekijät näkivät, että yksi syy henkilökohtaisen asiakkuuteen on, että ehkäisevästä tuesta ja joiltakin osin myös täydentävästä tuesta päättää sosiaalityöntekijä. Henkilökohtaisen asiakkuuden saaminen on enemmän kuin asian hoitaminen kirjallisesti.

”Monet asiakkaat haluaa nimenomaan tulla henkilökohtaisesti käymään, vaikka osaisivatkin täyttää sen hakukaavakkeen, ne haluaa selvittää suullisesti sen asiansa, palvelua henkilökohtaisesti et ei pelkkä paperi.” (Kaupunki 5)

Samaa tukevat sosiaaliasiamiesten näkemykset henkilökohtaisen asiakkuuden tärkeydestä. Henkilökohtaisen asiakkuuden perusteena on, että asiakas voi varmistua saavansa asiansa ymmärretyksi. Sosiaaliasiamiehiä koskevassa aineistossa tuli esille, että yleensä toimeentulotukilaskelmien ymmärtäminen tuottaa vaikeuksia monille asiakkaille. Se, että päätökset ja laskelmat eivät avaudu, on yksi hakemuskäytännön ongelmakohdista. Tämä tuli erityisesti esille kirjallisella hakumenettelyllä toimeentulotukea hakevien kohdalla. Kun henkilökohtaista asiakkuutta ei synny, asiakkaalla on vaarana jäädä ilman hänelle kuuluvia etuuksia esimerkiksi elämänmuutoksen tai elämäntilanteen takia.

Sosiaalityöntekijöiden haastattelut vahvistavat, että osa valituksista jäisi tekemättä, jos asiakkaat ja sosiaalityöntekijät pääsisivät puhumaan enemmän keskenään. Asiakas ei ehkä saa sanottua kaikkia asioita hakemuksessaan eikä työntekijä kirjaa kaikkia päätöksen perusteluihin. Asiakas saattaa valittaa siksi, ettei ymmärrä päätöstä.

”Onhan se itselläkin, jos on hankala tilanne, niin mieluummin puhun kuin kirjoitan. ... Sitä pystyy varmistamaan, että asia tulee ymmärretyksi.” (Kaupunki 1)

”Kyllä ne putoaa ja tyytyy hyvin äkkiä osaansa. Se on sama kuin terveyskeskuksessa käy vain uusimassa reseptiään.” (Kaupunki 3)

Matti Tuusan mukaan sosiaalityöntekijät kokivat monia tavoitteiden ja todellisuuden välisiä ristiriitoja asiakastyössä. Yksi ristiriidoista oli asiakasvalikointi ja asiakkaiden ohjaaminen sosiaalityöntekijän vastaanotolle peruspalveluissakin. Suurten asiakasmäärien vuoksi työntekijän vastaanotolle pääsyä joudutaan priorisoimaan, ja ”kiireisimmät asiakkaat” saavat asiakkuuden. Toimeentulon ja sosiaalityön välisen siteen katkeaminen ja seurannan puute on jättänyt monia tukea tarvitsevia tukea vaille tai aiheuttanut väliin-putoamisia. (Tuusa 2005, 69-70.) Tarja Kemppainen tuo esille sosiaalityöntekijöiden suurimman tulevaisuuden uhkan, joka liittyy asiakkaisiin. Ylisukupolvinen syrjäytymiskehitys pudottaa osan ihmisistä työelämän ja sosiaalisen järjestelmän ulkopuolelle. (Kemppainen 2006, 272.) Tämä tarkoittaa, että myös aikuissosiaalityössä osa heistä putoaa asiakkuuden ulkopuolelle.

4.4 Ohjeet ja käytännöt aikuissosiaalityön asiakkuuden määrittäjinä

Aikuissosiaalityöntekijöiden työtä toimeentulotukilain soveltamisessa ohjeistetaan kunnissa monelta taholta. On olemassa sekä valtakunnallisia, alueellisia, kuntakohtaisia ja työyhteisöön liittyviä ohjeita ja käytäntöjä, joista osa on kirjaamattomia. Taulukossa 13 ilmenevät aikuissosiaalityön asiakkaan asemaan vaikuttavat ohjeet ja käytännöt.

Taulukko 13. Aikuissosiaalityötä ohjaavat ohjeet ja käytännöt

Valtakunnalliset ohjeet Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeet toimeentulotuen myöntämisestä Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut
Kuntien sisäiset ohjeet Kuntien omat toimeentulotuen soveltamisohjeet
Yhteisön sisäiset ohjeet Sosiaalityöntekijöiden palaverit Keskustelut esimiehen kanssa
Kirjaamattomat käytännöt Säästäminen yleensä Säästäminen myönnettäessä toimeentulotukea Toimeentulotukimäärärahojen käytön kontrollointi

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan toimeentulotukilain soveltajille. Opas sisältää toimeentulotukilain säädökset sekä suosituksia, jotka perustuvat hallituksen esitykseen koskien toimeentulotuesta annetun lain muuttamista. Oppaassa on Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, jotka voivat olla apuna toimeentulotukilain so-

veltamistilanteissa. Oppaassa esitetyt oikeustapaukset ja Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat tarkoitettu ohjaamaan päätöksentekoa kunnissa. Oppaaseen on liitetty myös toimeentulotuen myöntämismenettelyyn keskeisesti liittyvät lait. Kannanotot ja tulkinnat ovat suosituksina tarkoitettu tukemaan kunnissa tapahtuvaa toimeentulotukityötä ja päätöksentekoa. (STM 2007, 14-15.) Toimeentulotukiopas on sisällöltään varsin laaja ja kattava. Siinä on avattu toimeentulotukilain keskeinen sisältö ja linjattu esimerkiksi, mitä asioida huomioidaan toimeentulotukea myönnettäessä. Oppaassa on nostettu esille asiakasryhmiä kuten pitkäaikaistyöttömät, opiskelijat, yrittäjät tai vangit sekä ulkomaalaiset ja maahanmuuttajat toimeentulotuen hakijoina. (STM 2007.)

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kunnilla on mahdollisuus antaa omia soveltamisohjeita toimeentulotuesta. Ohjeissa tulee huomioida, etteivät ne rajoita viranomaisen harkintaa päätettäessä perheen tai yksilön oikeudesta toimeentulotukeen. Kunnan omien ohjeiden tarkoitus on korostaa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista kunnassa. (STM 2007, 107.)

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukiohjeet ovat tutkimuskunnissa jokaisen sosiaalityöntekijän työvälineenä. Ne linjaavat ja ohjaavat päätöksentekoa. Sosiaalityöntekijöiden tärkein työväline toimeentulotuen myöntämisessä ovat oman kunnan toimeentulotuen soveltamisohjeet, jotka määrittävät sosiaalityöntekijöiden työtä eniten. Mielenkiintoista on, että sosiaali- ja terveysministeriön laajan oppaan rinnalle jokainen tutkimuskunta oli laatinut yksityiskohtaiset lisäohjeet toimeentulotuen myöntämismenettelyyn. Sosiaali- ja terveyslautakunnat tai perusturvalautakunnat ovat hyväksyneet nämä ohjeet. Ne ovat nimeltään toimeentulotukiohjeet, soveltamisohjeet tai menettelytapaohjeet. Ohjeissa määritellään toimeentulotuen tarkoitus, sen hakemiseen liittyviä menettelytapoja sekä yksityiskohtaisesti toimeentulotukea myönnettäessä huomioitavat menot ja niiden suuruudet.

Koska toimeentulotuen kuntakohtaiset soveltamisohjeet määrittävät käytännössä pitkälti asiakkaan saamat etuudet, täydentävänä tutkimusaineistona ovat kuntien ohjeet. Kuntien ohjeissa on määritelty yksityiskohtaisesti toimeentulotuen myöntämismenettelyn perusteet. Ohjeissa tarkennetaan yleistä hallintomenettelyä. Toimeentulotukipäätöksessä tulee ilmetä, mihin tarkoitukseen toimeentulotukea on haettu, ja päätöksessä täytyy olla perustelut, mihin asiakkaalla on oikeus. Jos toimeentulotukihakemus on puut-

teellinen, asiakkaalle on annettava kohtuullinen määräaika sen täydentämiseen. Ohjeissa velvoitetaan asiakasta antamaan toimeentulotukiasiaa käsittelevälle viranomaiselle kaikki ne tiedot, joita tarvitaan toimeentulotuen tarpeen arvioimiseksi. Taulukossa 14 on kuvattu tutkimuskaupunkien toimeentulotuen soveltamisohjeiden sisältö.

Taulukko 14. Toimeentulotukiohjeiden sisältö

Periaate	Toimeentulotukilakia täydentävä Ohjeet eivät päätöksenteon perustelu Tulkinnan samankaltaisuus Yksilökohtainen tarveharkinta
Menettely	Päätös ja sen perusteet Asiakkaan velvollisuudet ja oikeudet Tietojen täydentämisen mahdollisuus
Toimeentulotuki etuutena	Sisältö ja rakenne Perusosalla katettavat menot Perusosan alentamisen perusteet Huomioitavat asumismenot Huomioitavat terveydenhoitomenot Erityismenojen perusteet
Täydentävä toimeentulotuki	Tarkoitus ja perusteet Huomioitavat menot ja suuruudet
Ehkäisevä toimeentulotuki	Tarkoitus ja perusteet Huomioitavat menot ja suuruudet
Asiakasryhmät	Opiskelijat, yrittäjät, asevelvolliset Pitkäaikaistyöttömät, maahanmuuttajat

Sosiaalityöntekijät pitivät ohjeiden periaatteita ristiriitaisina. Ohjeiden linjaukset eivät voi olla päätösten perusteluina. Sosiaalityöntekijöiden mukaan käytännössä ne kuitenkin ohjaavat työtä hyvin paljon. Periaatteiden mukaan samanlaiset tapaukset ratkaistaan samoin perustein. Samaan aikaan korostetaan, että toimeentulotuen myöntäminen perustuu aina tapauskohtaiseen tarvearviointiin ja asiakkaan yksilölliset tarpeet tulee huomioida. Sosiaalityöntekijöiden mielestä ohjeet toimivat asiakastyössä kaksisuuntaisesti. Toisaalta ne helpottavat työtä ja antavat raamin toiminnalle. Kun on selkeät ohjeet, on helppo toimia. Ne ovat hyviä myös asiakkaiden tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta. Ohjeista ei saisi tulla liian sitovia. Ohjeet eivät ole lakitekstiä, ja käytännön työtilanteissa niistä pitäisi joustaa. Ohjeissa määritellään yksityiskohtaisesti toimeentulotukea myönnettäessä huomioitavien menojen määrät kuten asumismenot ja terveydenhoitomenot. Samoin määritellään perusosalla katettavat menot sekä täydentävän ja ehkäisevän tuen huomioitavat menot ja niiden suuruudet.

”Miun mielestä ohjeistukset ovat hyviä. Se jollain lailla raamittaa työtä, mutta ne ei sais olla liian sitoviakaan. Ne ei oo lakitekstiä, ne on kaupungin ohjeita. Meidän pitäisi aina muistaa, että siitä huolimatta voidaan myöntää muun mukaan.” (Kaupunki 1)

” Kyllä niissä (ohjeissa) säästöpolitiikka näkyy, Pitää pitää kurissa nämä toimeentulotukimenot. Olkoonkin, että kauniisti sanotaan, että on harkintavalta.” (Kaupunki 3)

Ari Tolvasen mukaan ohjeiden laatiminen toteuttaa tasa-arvoa kunnan sisällä, mutta ei kuntien välillä. Kunnan sisäiset ohjeet varmistavat, että asiakkaalle myönnettävät etuudet pysyvät yhdenmukaisina. Työntekijöiden välillä ei esiinny suuria eroavaisuuksia, kun kaikki tietävät toiminnan perusteet. Ohjeet antavat suuntaa toiminnalle. Selkeät ohjeet turvaavat kohtelun tasa-arvon. (Tolvanen 2004, 75-76.) Myös sosiaaliasiamiehet, joilla on useita kuntia, ovat havainneet kuntien erilaiset käytännöt myöntää toimeentulotukea. He ovat alueellaan tehneet kyselyjä toimeentulotuen soveltamiseen liittyvistä käytännöistä, ja alueellisissa kokouksissa on luotu yhteisiä alueellisia toimintaohjeita. (Nummela 2005.)

Tarkat ohjeet jättävät vähemmän liikkumatilaa työntekijälle. Jos etuuksista on luotu tarkat säännöt ja niiden mukaan toimitaan, silloin päätökset on jo tehty etukäteen. Ari Tolvasen mukaan ohjeiden tarkkuus vaikuttaa siihen, paljonko myönnettävien etuuksien suhteen jää harkinnanvaraa (Tolvanen 2004). Sipilän mukaan byrokratiatyö tukee kansalaisten samanarvoista kohtelua. Sääntöjä ja ohjeita sovelletaan periaatteessa samalla tavalla kaikkiin asiakkaisiin. Työntekijät pyrkivät valvomaan toisiaan, että yhteisen käsitteilyn periaatteita noudatetaan. (Sipilä 1989, 134.)

Perustuslain mukaisen yhdenvertaisuuden keskeinen sisältö on, että yksilöitä on kaikissa samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla (Suomen perustuslaki 731/1999). Sosiaalityöntekijät tulkitsevat ja myös joutuvat tulkitsemaan toimeentulotukilakia näillä kriteereillä. Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan estä niin sanottua positiivista erityiskohtelua, mikä tarkoittaa heikossa asemassa olevien tukemista, kun se tapahtuu lakien mukaisesti. Näillä seikoilla on merkitystä tilanteissa, joissa toimeentulotukiasiakkuus on ollut pitkäkestoista.

Sosiaalityöntekijöille oli itsestään selvää, että kunnan omat ohjeet on tarkoitettu vain työntekijöiden työvälineeksi. Yhden sosiaalityöntekijän haastattelussa tuli esille, että hän oli joutunut asiakkaan kanssa keskustelemaan ohjeiden julkisuudesta.

”Pari vuotta sitten joku nuori opiskelija vaati niitä sisäisiä ohjeita itselleen, kysyin esimieheltä ja sanottiin, ettei niitä saa antaa” (Kaupunki 5)

Käytännössä on niin, etteivät asiakkaat tiedä ohjeiden olemassaolosta eivätkä näin ollen osaa kysyä niistä. Ristiriitaista on myös, että kuntien ohjeet ovat monijäsenisen lautakunnan päättämiä linjauksia, mutta niitä ei anneta asiakkaille tiedoksi. Sosiaalityöntekijät ovat itse osallistuneet ohjeiden tekemiseen. Pohjana ohjeille ovat olleet toimeentulotuen myöntämistä linjaavat hallinto-oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, paikkakunnan hintataso ja yhdessä naapurikuntien kanssa työstetyt linjaukset.

Aikuissosiaalityössä on monia yhteisön sisäisiä ohjeita ja kirjaamattomia käytäntöjä, jotka vaikuttavat asiakkaan saamiin etuuksiin. Vakiintuneina työtapoina kaikissa tutkimuskunnissa ovat säännölliset kokoukset, joissa keskustellaan asiakkaan asioista ja luodaan yhteisiä käytäntöjä. Kokouksiin työntekijät tuovat pulmallisia asiakastapauksia, joissa haetaan lähinnä yksityistapauksiin kuntakohtaista linjausta sekä yhdenvertaista kohtelua asiakkaille. Sosiaalityöntekijöiden palaverit toimivat kollegiaalisena ja työnohjauksellisena tukena asiakastilanteissa.

”Meillä on semmoisia totu-palavereja (toimeentuetuki) etuuskäsittelijöiden kanssa, niissä käsitellään tommoisia tapauksia, että kaikki tekis samalla tavalla.” (Kaupunki 5)

”Sitten meillä on kerran viikossa sosiaalityöntekijöiden palaveri, niin me tuodaan asiakkaiden asiat siinä ja keskenään pohditaan, mitä tehdään.” (Kaupunki 4)

Jokaisessa kaupungissa oli omia työtapoja, joissa pohditaan asiakkaiden tilanteita. Yhteistä kaikille tutkimuskaupungeille oli, että normista poikkeavista asioista neuvotellaan jonkun ylemmän kanssa. Osassa tutkimuskaupunkeja on jo täydentävän tuen myöntämi-

sestä keskusteltava esimiehen kanssa. Samoin on yhteisesti sovittu, mihin täydentävää tukea voidaan kohdentaa. Yhteisökohtaisia toimintatapoja luodaan sosiaalityöntekijöiden palaverissa ja keskusteluissa esimiehen kanssa. Lisäksi sosiaalityöntekijät nimesivät kirjoittamattomat käytännöt, mikä tarkoittaa lähinnä säästämistä yleisellä tasolla ja säästämistä myönnettäessä palveluja. Tämä näkyy erityisesti päihdehuollon palveluissa. Sosiaalityöntekijöille kirjoittamaton sääntö on, että toimeentulotukea on myönnettävä mahdollisimman niukasti.

”Kyllä täällä on kova kontrolli muun muassa päihdehuollossa ainakin. Määrätyn ajoin kontrolloidaan paljonko on jäljellä huumeiden käyttäjille. Kyllä se on sitä, että ollaanko annettu liikaa maksusitoumuksia katkaisuhoidon.” (Kaupunki 4)

”Meille jatkuvasti taotaan, miten paljon rahaa on mennyt ja pitäisi säästää.” (Kaupunki 1)

Suomalainen kunnallishallintojärjestelmä perustuu paikallisen itsehallinnon periaatteelle, jonka mukaan kunnat ovat itsenäisiä luomaan ja toteuttamaan toimintalinjat paikallisten tarpeiden pohjalta. Valtio on aina ohjannut ja kontrolloinut kuntien toimintaa. Ohjausmenettelyn kautta on ryhdytty määrittelemään lailla kansalaisten oikeuksia palveluiden saamiseksi tai oikeastaan palvelujen saamisen perusteita. (Kröger 1997; Heikkilä 2004.)

Aikuissosiaalityössä valtion ohjaus toimeentulotukiohjeiden kautta näkyy sosiaalityöntekijöiden arjessa. Valtakunnalliset ohjeet antavat toimeentulotuen myöntämiselle rungon, jota paikalliset soveltamisohjeet täydentävät. Tapahtuu itse asiassa kaksinkertaista ohjausta. Ensin valtion ohjaukset näkyvät yleisinä linjauksina, joita kunnat täydentävät ja tarkentavat omilla ohjeillaan. Sekä työntekijälle että asiakkaalle tämä merkitsee entistä vähäisempää liikkumatilaa toimeentulon suhteen. Tutkimuskunnissa erilaisten ohjeiden vaikutus on erittäin suuri toimeentulotukea myönnettäessä. Sosiaalityöntekijät kohtaavat paineita monelta taholta. Toimeentulotukilaissa, kuten myös kuntien ohjeissa, tuodaan esille, että toimeentulotuki edellyttää aina yksilökohtaista harkintaa. Itsenäinen päätösvalta on delegoitu viranhaltijalle. Samaan aikaan kuntakohtaisilla ohjeilla luodaan reunaehdot, miten asiakkaan tulot ja menot huomioidaan.

4.5 Asiakkuuden ulottuvuudet

Vuokko Niiranen on kuvannut sosiaalipalvelujen asiakasta tai käyttäjää kolmella asiakkuuden ulottuvuudella. Ne ovat kansalainen palvelujen kohdeasiakkaana, kansalainen palvelujen kuluttajana ja kansalainen palvelujen käyttäjänä. (Niiranen 2002, 68.) Kirsi Juhila on tarkastellut sosiaalityötä sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden suhteina, kohtaamisina ja rooleina. Hän puhuu liittämisen- ja kontrollisuhteesta, kumppanuussuhteesta, huolenpitosuhteesta ja vuorovaikutuksessa rakentuvasta suhteesta. Hän puhuu kumppanuudesta, kun eri kenttien palvelut linkittyvät toisiinsa ja muodostavat sekä työntekijän että asiakkaan kannalta mielekkäitä kokonaisuuksia. Aikuissosiaalityön tehtäviin kuuluu palvelujen koordinointi. Aikuissosiaalityössä ei voida aina vastata kaikkiin asiakkaan tarpeisiin, mutta siellä varmistetaan asiakkaan avun saaminen muualta. (Juhila 2006; 2008, 45.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan aikuissosiaalityön asiakkuuden ulottuvuuksia kohdeasiakkuuden, palvelujen käyttäjän ja kuluttajan roolin kautta. Keskusteluun tuodaan kumppanuuden rooli, joka ilmenee erityisesti sosiaaliasiamiesten asiakkuuden kautta (Liitteet 9 ja 10). Olen nimennyt tämän asiakkaan oikeuksia vahvistavaksi kumppanuudeksi. Taulukossa 14 on yhteenveto aikuissosiaalityön asiakkuuden ulottuvuuksista asiakkaan, sosiaalityöntekijän, ja sosiaaliasiamiehen näkökulmasta.

Taulukko 15. Asiakkuuden ulottuvuudet asiakkaan, sosiaalityöntekijän ja sosiaaliasiamiehen näkökulmasta

	Asiakas	Sosiaalityöntekijä	Sosiaaliasiamies
Kohde	Asiakkaan ongelma palvelun määrittäjänä	Työntekijä palvelun määrittäjänä	
Kuluttaja	Joustava palvelutapahtuma asiakkuuden synnyttä	Joustava palvelutapahtuma asiakkuuden synnyttä	Oikeellisuuden ja laillisuuden varmistaminen
Palvelun käyttäjä	Asiakkaan ääni kuuluville	Asiakkaan voimavarojen tukeminen	Palveluohjaus
Asiakkaan Oikeuksia Vahvistava Kumppanuus	Vertaistuki	Verkostot	Asiakkaan oikeuksien esille tuominen

Kohdeasiakkuuden määrittely sosiaalityöntekijän puolelta lähtee siitä, että työntekijä asiakkuuden syntyessä päättää, kuka pääsee henkilökohtaisesti tapaamaan työntekijää eli kuka saa asiakkuuden. Hän määrittää asiakkaan asian kiireellisyyden. Jos asiakas haluaa yhteyden työntekijään tapaamiskertojen välillä, se ei aina onnistu. Kohtaamistilanteessa ei välttämättä selvitetä perusteita eikä informoida muista etuuksista. Kohdeasiakkuutta on myös se, että asiakkaalle myönnetään vain välttämätön tuki eikä huomioida hänen kokonaistilannettaan. Sosiaalityöntekijä arvioi asiakkaan tarvitseman tuen.

Asiakkaan kohdeasiakkuutta määrittelevät ongelmat. Hän saa asiakkuuden, kun hänellä on riittävä määrä ongelmia, ensisijaisesti taloudellisia, jotka hänen pitää pystyä perustelemaan. Työntekijä määrittää hänen avun tarpeensa. Asiakkaan tehtävänä on tyytyä annettuun päätökseen. Jos hänellä on esimerkiksi täydentävän toimeentulotuen tarve, hänen pitää osata kysyä sitä. Hänelle ei myöskään kerrota erilaisia vaihtoehtoja oman elämäntilanteen suhteen. Tietoa omista oikeuksista ja olemassa olevista vaihtoehtoista ja mahdollisuuksista hän saa muilta samassa asemassa olevilta asiakkailta. Hän saa laskennallisesti hänelle kuuluvan toimeentulotuen, mutta hänen kokonaistilannettaan ei välttämättä huomioida päätöstä tehtäessä. Asiakkaan rooliin kuuluu noudattaa annettuja ohjeita ja toimia niiden mukaan. Tämä tarkoittaa, että saadakseen toimeentulotukea asiakkaan tulee toimittaa tiliotteet omasta rahankäytöstään. Tuen saamiseen voi myös liittyä sanktioita. Jos henkilö on kieltäytynyt ottamasta vastaan työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, toimeentulotuen perusosaa voidaan pienentää. Asiakkaat eivät itse myöskään nosta esille omia palvelutarpeitaan.

Kuluttajakansalaisuuteen liitetään mahdollisuus valita palveluja. Aikuissosiaalityön asiakkailla ei ole mahdollisuutta tehdä valintoja. Kuluttajakansalaisuuteen liitetään myös palvelun laatu ja asiakastyytyväisyys. Vaikka sosiaalityön asiakasta ei voi verrata kuluttajaan, on palvelutapahtumassa piirteitä, joita voidaan rinnastaa kuluttajakansalaisuuteen. Tämä koskee erityisesti niitä asiakkaita, joiden kanssa on syntynyt luottamuksellinen asiakkuus. Työntekijän ja asiakkaan kokemukset kuluttajakansalaisuudesta ovat hyvin samansuuntaisia. Kun kohtaaminen on tapahtunut ja luottamus syntynyt, sen jälkeen asiakkuus toimii. Työntekijä keskustelee asiakkaan kanssa hänen tilanteestaan.

Samassa yhteydessä tehdään myös konkreettinen toimeentulotukipäätös. Asiakas saa tapaamisen yhteydessä tietää päätöksen ja toimeentulotuen määrän. Hän saa tietää myös, milloin rahat ovat hänen tilillään.

Sosiaalityöntekijät toimivat aikavaruksen mukaisesti. Se mahdollistaa asiakkaalle mahdollisimman neutraalin tulon sosiaalitoimistoon. Kuluttajakansalaisuus toimii, kun asiakkailla on omat vakituiset työntekijänsä, mikä lisää asiakastyytyvääsyyttä. Etenkin asiakkaalle pysyvä työntekijäsuhde merkitsee paljon. Asiakas joutuu asiakkuudessaan kertomaan työntekijälle henkilökohtaisia asioita. Siksi on tärkeää, ettei hänen tarvitse aina aloittaa uudelleen asiakassuhdetta.

Työntekijöille on tärkeää, että toimeentulotukipäätös syntyy samassa tilanteessa, kun asiakas on läsnä. Asiakkaan asiat ovat usein monimutkaisia, ja siksi niiden selvittelyyn tarvitaan aikaa. Kohtaamisessaan asiakkaan kanssa he hoitavat kiireelliset asiat, jotka usein ovat talouteen liittyviä. Sen jälkeen he varaavat riittävästi aikaa asian jatkoselvittelyyn. Asiakkuuden syntyminen mahdollistaa joustavan palvelun, mikä merkitsee asiakkaalle matalampaa kynnystä saada asiansa hoidetuksi. Työntekijöiden ja asiakkaiden näkökulmat olivat hyvin samansuuntaisia.

Sosiaaliasiamiesten tehtävissä kuluttajakansalaisuus näkyy laillisuuden ja oikeellisuuden valvojina. Sosiaaliasiamiehet edistävät kuntalaisten perusoikeuksia valvomalla yksilöpäätösten oikeellisuutta esimerkiksi toimeentulotukipäätöksissä. Tutkimuksessa nousivat esille nimenomaan laillisuusvalvontaan liittyvät asiat: että päätökset on tehty oikein, että palveluja ja etuuksia on myönnetty lain mukaan ja että viranomaiset ovat toimineet oikein. Sen sijaan asiakkaan huono kohtelu ei noussut esille. Stakesin selvityksen mukaan yli 60 prosenttia asiamiehistä oli saanut asiakkailta yhteydenottoja, joiden syynä oli asiakkaan huono kohtelu (Haverinen 2003, 25-26). Sosiaaliasiamiehille on tullut myös kohteluun liittyviä yhteydenottoja, koskien asioita, joihin oli sinällään vaikea saada oikeutta tavanomaisten oikeusteiden kautta. Huono kohtelu ei välttämättä ole lain rikkomista siinä mielessä, että siitä kannattaisi nostaa oikeusprosessi.

”Tehtäväni on tuoda esille, että päätökset pitää tehdä oikein. Asiakas saisi kirjalliset tiedot ja selkeät muutoksenhakuohjeet. Se on auennut työn myötä, että entistä enemmän pitäisi saada ihmisille tietoa, mitkä heidän sosiaa-

liset oikeudet ovat ja saada työntekijät niistä jo kertomaan siinä vaiheessa asiakkaalle.” (Asiamies 4)

Aina ei asiakas ole autettu pelkällä ohjauksella ja neuvonnalla, vaan hänen asiansa vaatii tarkempaa selvittelyä. Sosiaaliasiamiehet ottavat asiakkaan yhteystiedot ja selvittävät asiakkaan luvalla hänen asiansa. Asiakaskontaktit ovat ajallisesti kestoaltaan lyhyitä ja epävirallisia. Ne kestävät juuri sen ajan, kun asiamies selvittää asiakkaan asian. Sen jälkeen asiakkuus loppuu. Asiakkaille ilmoitetaan asiasta puhelimitse, sähköpostilla tai kirjeitse. Asiamiehet pitävät asiakkaista rekisteriä vain tilastointia varten. Asiakkaan asian selvittely on erilaisten tietojen keräämistä, tutkimista ja tarkentamista sekä asiakkaalta ja viranomaiselta saatujen tietojen yhteensovittamista.

Asiakaslaissa määritellään sosiaaliasiamiehen tehtäväksi avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä. Käytännössä sosiaaliasiamiehet avustavat asiakkaita viranhaltijan tai lautakunnan päätöksiä koskeissa muutoksenhakuasioissa. Pääsääntöisesti sosiaaliasiamiehet toimivat niin, että muistutuksen tekeminen on asiakkaan asia. Jos hän tarvitsee siinä apua, asiakas kääntyy sosiaaliasiamiehen puoleen. Osa sosiaaliasiamiehistä käy muutoksenhaun läpi asiakkaan kanssa ja antaa konkreettista apua muutoksenhakutilanteissa.

”En ole muistutusten kannattaja, mieluummin kuitenkin niin, että asiakas ja työntekijä kohtaavat uudelleen ja katsovat, voiko tilanteelle tehdä jotakin. Uskon, että neuvottelemalla voi huomattavasti paremmin päästä eteenpäin kuin valittamalla.” (Asiamies 2)

Samoin on tilanteita, joissa asiakas katsoo, etteivät hänen oikeutensa ole toteutuneet, tai hän on tyytymätön saamaansa päätökseen tai kohteluun. Sosiaaliasiamies voi toimia niin, että asiakas ja työntekijä kohtaavat, minkä seurauksena muutoksenhaun tai muistutuksen tekeminen on aiheeton. Sosiaaliasiamiesjärjestelmää luotaessa yhtenä ajatuksena oli, että asiamiehet omalla toiminnallaan vaikuttavat muistutusten ja kanteluiden vähenemiseen.

Palvelun käyttäjäasiakkuuden piirteet liittyvät työntekijän ja asiakkaan kohtaamiseen. Asiakkaalla on kohdeasiakkuutta aktiivisempi rooli. Vaikka asiakkuudessa keskitytään asiakkaan palvelutarpeen ratkaisemiseen, samalla tunnistetaan ja huomioidaan asiakas

yhteisön jäsenenä. Sosiaalityön palvelujärjestelmä on rakennettu tukemaan yksilöllisyyttä ja suojaamaan intimitteettiä. Viranomaisten kanssa keskustelu on mahdollistettu aikavarauksin ja ennalta sovitusti. Tämä on hyvä lähtökohta yksilökohtaiselle sosiaalityölle, joka perustuu asiakkaan ja työntekijän vuorovaikutukseen. Sekä työntekijät että asiakkaat kokevat tärkeänä, että asiakkaalle varattu aika on asiakkaan. Aika on asiakkaalle varattu tila, jossa työntekijä ja asiakas voivat kohdata kiireettömästi. Työntekijälle tämä merkitsee, että hän voi keskittyä yhdessä asiakkaan kanssa selvittämään hänen koko elämäntilanteeseensa liittyviä kysymyksiä. Asiakkaille tämä merkitsee omassa asiassaan kuulluksi tulemista. Heidän on monta kertaa vaikea selvittää omia henkilökohtaisia asioitaan puhelimesta saati kirjallisesti. Kun asiakkaat voivat asioida henkilökohtaisesti työntekijän luona, heillä on neuvottelumahdollisuus työntekijän kanssa. Vaikka päätöksen sisältö ei muutu asiakkaan toiveen mukaisesti, hän tuntee kuitenkin tulevaisuutensa kuulluksi.

Sosiaaliasiamiesten toiminnassa käyttäjäasiakkuus merkitsee mahdollisimman matalan kynnyksen palvelun tarjoamista. Neuvonta- ja ohjaustehtävissä korostuvat tiedon jakaminen, neuvonta ja ohjaus. Tämä tarkoittaa tiedon antamista palvelujärjestelmän toiminnasta, etuuksista ja palveluista, asiakkaan oikeuksista niihin sekä muutoksenhakumenettelystä.

”Valtaosa on ohjausta ja neuvontaa, puhelin soi ja asia saattaa selvitä yhdellä puhelinsoitolla.” (Asiamies 5)

Kuntalaisten tarvitsemien palvelujen tuottamistavat ovat muuttuneet ja muuttuvat jatkuvasti. Tämä edellyttää, että palvelujärjestelmän tehtävistä on tiedotettava aktiivisesti. Asiakas tarvitsee monenlaista tietoa saadakseen omaa asiaansa eteenpäin. Neuvonta ja ohjaus osana sosiaaliasiamiehen tehtäviä ovat luonteeltaan palveluohjausta. Kaija Hännisen mukaan palveluohjaukseen liittyvässä toiminnassa lähdetään siitä, että omatoimiset asiakkaat löytävät ja saavat apua. Tällä tasolla palveluohjauksen työote on joko sähköistä tai henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa. (Hänninen 2007; 2009, 6.) Sosiaalihuoltolaissa on jo määritelty sosiaalihuoltoon kuuluvana tehtävänä ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä (Sosiaalihuoltolaki 710/1982). Käytännön tasolla ongelmana on, että palvelujärjestelmä ei mahdollista kuntalaisten tiedon saantia nopeasti ja helposti. Työn-

tekijöille on varattu puhelinajat, ja työntekijän kohtaaminen henkilökohtaisesti edellyttää monen kynnyksen ylittämistä. Sosiaaliasiamiehiltä asiakkaat saavat tietoa nopeammin kuin sosiaalihuollon palvelujärjestelmästä.

Sosiaaliasiamiehet kohtaavat asiakkaita myös henkilökohtaisesti. Käytännössä asiakas voi mennä joko suoraan asiamiehen luo tai sopia ajan etukäteen. Sosiaaliasiamiesten toimintatapoihin kuuluu, että asiakas pääsee mahdollisimman nopeasti asioimaan henkilökohtaisesti. Asiakastyö on henkilökohtaista keskustelua, auttamistyötä ja ennen kaikkea vuorovaikutuksen ja luottamuksen aikaansaamista. Työ on kuuntelijan roolissa olemista tai neuvojen antamista asiakkaalle siitä, miten asiakkaan kannattaisi menetellä. Asiamiehet ovat olleet asiakkaan mukana palaverissa puolueettomana asiantuntijana. Tässä roolissa he ovat tukena, ulkopuolisena henkilönä varmistamassa asiakkaan oikeuksien toteutumista.

”Olen ollut mukana asiakkaiden palaverissa, jos asiakas on pyytänyt. Olen alussa sanonut, että minä en vaikuta päätöksen tekoon, olen puolueettomassa roolissa. Minä näen puolueettomuuden sillä lailla, ettei voi kaikkia asiakkaiden mielihaluja ja toiveita tietenkään toteuttaa, mutta jos jokin palvelu lain mukaan asiakkaalle kuuluu, sitä voi puolustaa olematta puolueellinen.” (Asiamies 5)

Henkilökohtaisessa auttamistyössä on noussut esille sosiaaliasiamiehen tehtävänä myös luottamuksen synnyttäminen asiakkaan ja työntekijän välille. Asiamies voi toimia vuorovaikutuksen ja luottamuksen edistäjänä. Tuloksellisen sosiaalityön perustana on asiakkaan ja työntekijän välinen luottamus. Jos luottamus on jostakin syystä mennyt asiakkaan ja työntekijän väliltä, tarvitaan usein ulkopuolinen henkilö palauttamaan luottamus. Asiakkaat kokevat sosiaaliasiamiehen tällaiseksi henkilöksi.

Asiakkaan oikeuksia vahvistavaan kumppanuuteen liittyy asiakkaan ja työntekijän tasavertaisuus. Suhdetta ei luonnehdi työntekijälähtöisyys sen paremmin kuin asiakaslähtöisyyškään. Kohtaamisessa neuvotellaan yhteinen tulkinta ja tilanteen mahdollisesti vaatimat muutokset. Kumppanuus ei synny tilanteissa, joissa toisen osapuolen tieto on jatkuvasti alisteisessa suhteessa. Kuulluksi tuleminen omissa asioissa ja sitä kautta vah-

vistuva asiantuntijuus omaa elämää koskevissa henkilökohtaisissa ja yhteiskuntapoliittisissa ratkaisuissa on väylä täysvaltaiseen kansalaisuuteen.

Sosiaalityöntekijöiden asiakkaan oikeuksia vahvistava kumppanuus ilmenee työskentelyssä asiakkaan asioissa erilaisissa verkostoissa. Yhteistyössä muiden ja asiakkaan kanssa vahvistetaan asiakkaan osallisuutta omassa yhteisössään. Asiakkaat saavat kumppanuuden ja kuulluksi tulemisen kokemuksia myös samassa asemassa olevilta. Sosiaaliasiamiesten rooli kumppanina liittyy asiakkaiden aseman ja oikeuksien esille tuomiseen.

Sosiaaliasiamiehen edunvalvontatehtävät liittyvät sekä asiakkaan oikeuksiin saada lainmukaisia palveluja että viranomaistoiminnan laillisuuden varmistamiseen. Suhteessa koko sosiaalihuollon palvelujärjestelmään sosiaaliasiamiehet katsovat tehtäväkseen tuoda esille asiakaslain hengen mukaisesti, että kuntalaisilla on oikeutensa, jotka on otettava huomioon päätöksenteossa ja asiakastyössä. Sosiaalihuollossa on paljon määrärahasidonnaisia etuuksia ja palveluita, joista ei tiedoteta yleisellä tasolla kuntalaisille. Näiden palvelujen hakeminen edellyttää aktiivisuutta kuntalaisilta.

”Asiakaslaki antaa sellaisen rajoitteen, ettei mitä tahansa voi tehdä tässä hommassa.” (Asiamies 3)

Sosiaaliasiamiehet katsoivat, että heillä on enemmän vaikuttamiskeinoja kuin esimerkiksi yksittäisellä sosiaalityöntekijällä. Laki antaa siihen mahdollisuuden. He voivat omasta roolistaan käsin olla luontevasti yhteydessä viranomaisiin ja neuvotella, kun he huomaavat epäkohtia tai aukkoja sosiaaliturvan rakenteissa. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmään kohdistuu paineita ja kritiikkiä muutenkin monelta taholta. Sosiaaliasiamiesten puuttuminen epäkohtiin on sitä, että he voivat kyseenalaistaa ja kysyä perusteista, mutta eivät voi määrätä. Asiamiesten mielestä tämä on hyvä lähtökohta yhteistyölle, kun viime kädessä vastuu jää aina palvelujärjestelmälle. He voivat ottaa yhteyttä poliitisiin päättäjiin. Kunnanhallitukselle tehtävä raportti on yksi väline tähän. He voivat vaikuttaa myös lainsäädäntöprosessiin.

”Olen yhteydessä viranomaisiin ja neuvottelen niiden kanssa, kun alkaa näkemään rakenteellisia ongelmia. Se asia voi olla pieniäkin kuten posti-

laatikon puuttuminen sosiaalitoimiston edestä. Asiakkaalle se on kuitenkin iso juttu, kun voi iltakävelyllä pudottaa liput ja laput siihen.” (Asiamies 2)

Kumppanuuteen liittyy sosiaaliasiamiehen näkyminen palvelujärjestelmän sisällä ja ennen kaikkea sen ulkopuolella. He voivat ottaa yhteyttä asian kannalta avainasemassa oleviin viranomaisiin, jotka eivät ole välttämättä hallinnollisesti keskeisiä toimijoita. Verkostoituminen on sosiaaliasiamiesten tehtävien kannalta yksi keskeinen työmuoto. Verkostoituminen ei tule annettuna, vaan verkostot on luotava. On olemassa viralliset verkostot, joiden kautta asiat hallinnollisesti kulkevat, mutta on olemassa myös epäviralliset verkostot. Verkostoitumista tapahtuu monella tasolla ja moneen suuntaan.

”Olen tehnyt lausuntoja kansanedustajien ja järjestöjen kanssa ministeriölle ja eduskunnalle. Epävirallisissa tapaamisissa tuon epäkohtia esille ja sitten käyn järjestöjen tilaisuuksissa kuulostelemassa, mitä ne puuhavat.” (Asiamies 3)

”Tärkeää on verkostoituminen, pitää käydä seminaareissa ja luoda yhteyksiä. Pitää luoda kontakteja ihmisiin, jotka tietävät syvällisesti jostakin, että osaa auttaa.” (Asiamies 1)

Julkisen keskustelun aktivointi on yksi keino julkisen säätelyn seurauksien näkemiseksi. Se auttaa tunnistamaan ne ihmiset ja ryhmät, joiden elämäntilanteet nousevat esille, kuten esimerkiksi pitkäaikaistyöttömät. Sosiaaliasiamiesten näkyvyystehtävät palvelevat hyvin tätä tarkoitusta. Heidän tehtävään on tunnistaa niitä heikkoja signaaleja, joita kansalaiset välittävät asiamiehelle.

Sosiaaliasiamiesten tehtäviin kuuluu yhteiskunnallinen vaikuttaminen. He tuovat omassa työssään esille asiakkaan asemassa ja oikeuksien toteutumisessa havaitsemiaan epäkohtia ja vaikuttavat eri viranomaisiin. He nostavat yleiseen keskusteluun kysymyksiä kuten toimeentulotukimenojen alibudjetoinnin. He levittävät hyviä käytäntöjä ja vahvistavat asiakkaiden tasa-arvon toteutumista, esimerkkinä alueellisesti samansisältöiset toimeentulotuen soveltamisohjeet.

Kaj Ilmosen mukaan luottamus sosiaalitoimeen lukuun ottamatta päivähoitoa ja vanhus-
tenhuoltoa, oli alhainen (Ilmonen 2002). Anu Muuri kuvaa, että kansalaisten luottamus
julkisiin sosiaalipalveluihin oli yleisesti varsin korkealla, vaikka palvelujen tasapuo-
lisuteen on vaikea luottaa. Toimeentulotukea pidettiin vaikeimpana hakea. Kuitenkin
kansalaisten luottamus, että hädän hetkellä apua saisi, on lisääntynyt. (Muuri 2009, 227-
228.) Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton sosiaalibarometrien mukaan mielenterve-
yskuntoutajat, päihdeongelmaiset ja pitkäaikaistyöttömät ovat heikoimmassa asemassa
sosiaalipalvelujen asiakkaina (Sosiaalibarometri 2007; 2008). Ne, joilla on vähiten re-
sursseja käytössään, suhtautuvat kunnallisiin instituutioihin epäilevimmin (Kananoja
ym. 2008, 173).

4.6 Yhteenveto tutkimustuloksista

Ensimmäisenä tutkimustehtävänä oli kuvata asiakkaan aseman ja oikeuksien turvaami-
sen ongelmakohtia asiakkaiden, sosiaaliasiamiesten ja sosiaalityöntekijöiden näkökul-
masta. Toisena tutkimustehtävänä oli kuvata asiakkuuden ulottuvuuksia asiakkaiden,
sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliasiamiesten näkökulmasta. Ne on esitetty tiivistetysti
edellisessä luvussa taulukossa 15. Kolmas tutkimustehtävä oli luoda aikuissosiaalityö-
hön malli asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumisen ehdoista. Se on esitetty seuraavassa
luvussa kuviossa 3. Aikuissosiaalityön asiakkaan asemaan ja oikeuksia tukevat ja
estävät seikat on koottu yhteen taulukkoon 16.

Taulukko 16. Aikuissosiaalityön asiakkaan asemaa ja oikeuksia tulevat ja estävät seikat

	TUKEVAT	ESTÄVÄT
Lainsäädännölliset oikeudet	Yleinen tietoisuus toimeentulotuesta lisääntynyt Perustoimeentulotuki turvataan Käsittelyaika laissa Valtakunnalliset suositukset	Toimeentulotukea ei markkinoida Oikeuksista etuuksiin ja palveluihin ei tiedoteta
Periaatteet	Asiakkaiden tasapuolinen kohtelu Asiakkaan kunnioittaminen	Ristiriita eettisten periaatteiden toteuttamisessa Säästäminen keskiössä
Kohtaaminen ja hallintomenettely	Luottamuksellinen asiakassuhde Muutoksenhakumenettely Asiakkaan omat verkostot	Henkilökohtaisen asiakkuuden vaikeus Suunnitelmallisen työotteiden vähäisyys Ei selvitetä päätösten perusteista

Yleinen tietoisuus toimeentulotuesta on lisääntynyt ja se on madaltanut kynnystä hakea palveluja, vaikka toimeentulotukea ei markkinoida eikä siitä tiedoteta. Asiakkaan asemaa määrittää palvelujärjestelmän tapa organisoida ja yksittäisen työntekijän valmius kohdata asiakas. Toimeentulotuen normin mukaiset etuudet turvataan, mutta muiden etuuksien saamisen kriteerit ovat hyvin tiukat. Tieto palveluista, etuuksista ja asiakkaan oikeuksista on hyvin pitkälle asiakkaan itsensä varassa. Asiakkaan on osattava hakea täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea ja hänen on kyettävä perustelevaan palvelutarve. Periaatteista nousi kaikista keskeisimpänä tasavertaisuus, mikä tarkoittaa tasavertaisuutta työntekijän kanssa kohtamisessa. Tasavertaisuus tarkoittaa, että työntekijä kohtelee kaikkia asiakkaista samalla tavalla. Asiakkaan aseman ongelmakohdat näyttäytyvät työtä rajoittavina reunaehtoina. Ammattilaisilla ei ole aina mahdollisuutta tehdä työtä eettisten arvojen mukaisesti. He joutuvat tekemään työtä ristiriitaisten odotusten kentässä. Ylhäältä heiltä odotetaan säästöjä ja samaan aikaan odotetaan, että asiakkaiden asiat hoidetaan kuntoon.

Asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta keskeistä on luottamuksellisen asiakassuhteen syntyminen ja asiakkaan ja työntekijän hyvä kohtaaminen. Hyvä kohtaaminen sisältää konkreettisia asioita kuten asiakkaan mahdollisuuden saada joustavasti aika työntekijälle tai mahdollisuuden ottaa työntekijään tarvittaessa yhteyttä. Siihen sisältyy se, että työntekijä ymmärtää asiakkaan kokonaistilanteen. Ongelmia tulee, jos asiakas ei saa henkilökohtaista asiakkuutta. Asiakkuuden valikointi tapahtuu eri tavoin. Kriteerit, kuka

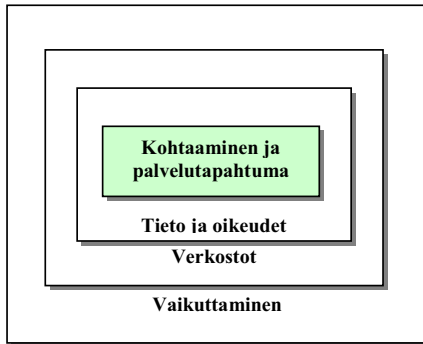
saa henkilökohtaisen asiakkuuden, eivät ole selkeät. Hallintomenettely tukee asiakkaan oikeuksia, koska muutoksenhakuohjeet ovat osa päätöksentekomenettelyä. Asiakkaille ei välttämättä selvitetä päätösten perusteluja eikä niiden vaikutuksia asiakkaan arkielämään. Asiakas on mukautettu järjestelmään, mikä näkyy aikuissosiaalisosiaalityössä suunnitelmallisen työtteen vähäisyytenä.

Aikuissosiaalityön asiakkaan ulottuvuudet ovat monimuotoiset. Kohdeasiakkuus ilmenee sosiaalityöntekijän määritellesä asiakkuuden asiakkaan ongelmien kautta. Palvelutapahtumassa, sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kohtaamisessa on kuluttajan ja palvelun käyttäjän elementtejä. Niiden merkitys korostuu, kun luottamuksellinen asiakassuhde on syntynyt. Asiakkaan oikeuksia ja asemaa vahvistavia tekijöitä ovat verkostojen hyödyntäminen asiakkaan selviytymisen tukemiseksi.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kohtaava ja osallistava asiakkuus

Tutkimustulokset toivat näkyväksi asiakkaiden, sosiaaliasiamiesten ja sosiaalityöntekijöiden asiakkuuden ulottuvuuksia. Asiakkaan oikeuksia vahvistavassa kumppanuudessa on nähtävissä keskeisiä hyvän asiakkuuden kriteereitä kuten asiakkaan oikeuksien esille tuominen, vertaistuki ja verkostomainen työtapu. Seuraavassa on koottu reunaehdot ja edellytykset asiakkuudelle, joka tukee asiakkaan asemaa ja oikeuksien toteutumista. Olen nimennyt tämän kohtaavaksi ja osallistavaksi asiakkuudeksi. Kuviossa 3 on kuvattu kohtaava ja osallistava asiakkuus.



Kuvio 3. Kohtaava ja osallistava asiakkuus

Keskiössä on asiakkaan kohtaaminen ja palvelutapahtuma. Sen ympärille rakentuvat tieto ja oikeudet, verkostot ja vaikuttaminen. Asiakkaan kohtaaminen on keskiössä, koska tutkimustulosten mukaan asiakkaan odotuksissa korostuivat kohtaamiseen liittyvät asiat. Kirsi Juhila esittää, että vaikuttamistyön tulisi nousta keskiöön, kun sosiaalityö toimii eriarvoisuutta vastaan (Juhila 2008, 48).

Asiakkuus alkaa tutkimuskunnissa pääsääntöisesti kirjallisella menettelyllä. Henkilökohtaisen asiakkuuden saa tietyin kriteerein, jotka työntekijä määrittää. Näitä voivat olla kiireellisyys, uusi asiakkuus, harkinnan tai sosiaalityön tarve. Asiakkaiden syyt henkilökohtaiseen tapaamiseen olivat muun muassa elämän kokonaistilanteen selvittäminen henkilökohtaisesti ja neuvonnan ja ohjauksen tarve elämän- tai taloudellisen tilanteen muutosten vuoksi. Asiakkailta on monenlaista henkilökohtaisen palvelun tarvetta lähtien matalan kynnyksen neuvonnasta asiakkaan kokonaistilanteen selvittämiseen. Arvo-

kas kohtaaminen kuvaa hyvin kohtaamista ja palvelutapahtumaa. Asiakkaan arvokas kohtaaminen tapahtuu, kun asiakkaan tieto kohtaa sosiaalityöntekijän tiedon tilanteessa, jota kehystää kulttuurinen, yhteiskunnallinen, organisatorinen ja professionaalinen sekä niihin suhteutuva eettinen ja arvotieto. Suhteeseen kuuluu asiakkaan ainutlaatuisuuden tunnistaminen ja tunnustaminen. (Laitinen & Kempainen 2010, 153.)

Asiakas tarvitsee tietoa etuuksista ja oikeutuksista niihin jo ennen asiakkuutta. Hän joutuu jäsentämään oman mahdollisuutensa saada etuutta tai palveluja oman ja olemassa olevan tiedon kautta. Tietoa pitäisi olla saatavilla etukäteen ja helposti. Tutkimuksen asiakkaat kertoivat saaneensa tietoa toimeentulotuen hakumenettelystä toisilta asiakkailta ja toimeentulotuen asiakasneuvonnasta, jossa ohjataan tuen hakemisessa. Ajantasaisen tiedon tuottaminen on jokaiselle organisaatiolle haaste. Asiakkaiden kokemukset osoittavat, että internet on tulevaisuudessa myös entistä enemmän asiakkaiden tiedonsaantiväylä. Yksityiskohtainen tiedottaminen julkisista palveluista koetaan vieraaksi. Hanna Liikasen mukaan tilanteet, jossa asiakkailla olisi saatavana internetin kautta esimerkiksi yksityiskohtaiset tiedot hinnoittelusta, koetaan kulttuurimuutoksena. Muutokseen suhtaudutaan ristiriitaisesti. Sähköisten asiointipalvelujen roolina ei ole ollut uudistaa palvelurakenteita, vaan ne on käsitetty ikään kuin lisäpalveluina, jotka parantavat palvelujen laatua. Niitä ei ole nähty työkaluna palvelutuotannon tukemiseksi. (Liikainen 2002, 177.)

Verkostot ja niiden hyödyntämien tarkoittavat sekä viranomaisverkostojen hyödyntämistä että asiakkaan omien verkostojen huomioimista. Voidaan puhua yhteisösosiaalityöstä, joka rakentuu paikallisuuden ja verkostojen hyödyntämiseen vahvistamalla ihmisten osallisuutta (Juhila 2008; Roivainen 2008). Ongelmana aikuissosiaalityössä on auttamisen eri palvelutahojen toiminen erillään ja erilaisin tavoittein. Aikuissosiaalityön palvelutarjonnan lisäksi asiakkaat tarvitsevat muita palveluja, joiden järjestämiseen tarvitaan verkostoja. Lisäksi aikuissosiaalityön ammattikäytäntöön voidaan liittää yhteisöllinen työorientaatio. Uusia asiakkaan toiminnallisuutta tukevia työmuotoja voidaan kehittää vain yhteistyössä verkostojen kanssa. Auttaminen voi tapahtua luomalla erilaisia ympäristöjä, joissa asiakas voi kokea syrjäytymisen vastakokemuksia.

Sosiaalityöntekijät tekevät näkyväksi asiakkaiden vaikeita sosiaalisia ja taloudellisia tilanteita ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän puutteita (Juhila 2008, 75). Tutki-

mustuloksissa vaikuttamistyö näkyi sosiaaliasiamiesten tehtävissä. Vaikuttamistyötä pitää tehdä myös muilla areenoilla. Jääskeläinen nostaa esille vaikuttamistyön ja asiakkaan perusoikeuksien puolustamisen. Vaikuttamistyöllä pyritään vaikuttamaan päätäjiin ja poliittiseen päätöksentekoon. Asiakkaan äänen kuuluminen oman elämänsä asiantuntijana on tärkeää. (Jääskeläinen 2005, 64.)

Sosiaalityön tehtävänä on vahvistaa niiden ihmisten elämänhallintataitoja, jotka ovat joutuneet tavalla tai toisella alistettuun asemaan. Sosiaalityön vaikuttamisen kautta heille luodaan edellytyksiä toimia muutosten aikaansaamiseksi. Sosiaalityö puolustaa ja ajaa asiakkaiden asiaa. Asiakkaan elämäntilanteesta lähtevää, mutta samalla yhteiskuntakriittistä suhtautumistapaa, voidaan pitää hyvänä lähtökohtana asiakkaan ja aikuis-sosiaalityöntekijän tasavertaiselle yhteistyölle (Ala-Kauhaluoma ym. 2005; Väisänen & Hämäläinen 2008a, 18, 25). Raunio kuvaa, että asiakkaan ongelmien ymmärtäminen ja ammatillisten toimenpiteiden valitseminen edellyttävät asiakkaan tilanteen ja ammatillisen toiminnan yhteiskunnalliseen ympäristöön liittyvien lähtökohtien tuntemista ja huomioon ottamista (Raunio 2000, 11).

Kohtaavan ja osallistavan asiakkuuden kehittämishaasteet

Kohtaavan ja osallistavan asiakkuuden toteutuminen edellyttää aikuissosiaalityön kehittämistä niin, että keskiössä ovat asiakkaan tarpeet. Taulukossa 17 on kuvattu kohtaavan ja osallistavan asiakkuuden kehittämishaasteet.

Taulukko 17. Kohtaavan ja osallistavan asiakkuuden kehittämishaasteet

KOHTAAVA JA OSALLISTAVA ASIAKKUUS
Palveluohjuksellisen osaamisen vahvistaminen
Teknologian hyödyntäminen
Asiakkaiden kuulemisen vahvistaminen
Aikuissosiaalityön sisällön kehittäminen

Asiakkaan odotukset kohdistuvat siihen, että heidän elämäntilanteensa ymmärrettäisiin ja heidät kohdattaisiin. Näihin odotuksiin kiteytyy palveluohjauksen sisältö. Palveluohjaus perustuu ensisijaisesti asiakkaan ja palveluohjaajan kohtaamiseen. Tavoitteena on asiakkaan itsenäisen elämän tukeminen. Tämä tarkoittaa asiakkaan oman toimintakyvyn vahvistamista niin, että hänestä tulee oman elämänsä keskeinen toimija. Ulkoisen tuen lisäksi tarvitaan luottamus asiakkaan ja palveluohjaajan välille, jotta asiakkaan omat

voimavarat tulevat näkyväksi. Tuki rakentuu asiakkaan, hänen sosiaalisen verkostonsa, palveluohjaajan ja muiden palvelujen tuottajien yhteistyölle. (Suominen & Tuominen 2007, 13.)

Yksilökohtainen palveluohjaus on tapa harjoittaa palveluhallintoa, mutta se on myös sosiaali- ja terveystieteiden asiakastyön menetelmä. Se on prosessi, jonka tarkoituksena on määrittää asiakkaan yksilölliset voimavarat ja palvelutarpeet sekä löytää tarpeisiin parhaiten vastaavat palvelut ja tukimuodot (Ala-Nikkola & Valokivi 1997; Hänninen 2007; Suominen & Tuominen 2007). Periaatteena on, että palveluja tarvitsevat asiakkaat pyritään tunnistamaan. Ne, jotka eivät palveluja tarvitse, rajataan pois yksilökohtaisesta palveluohjauksesta. Palveluohjausprosessi pitää sisällään asiakkaiden valikoinnin, palvelutarpeen arvioinnin, palveluiden suunnittelun ja järjestämisen, seurannan ja korjaamisen. (Ala-Nikkola & Valokivi 1997.)

Palveluohjaukseen perustuva työote voidaan Hännisen mukaan luokitella kolmeen tasoon: neuvonta ja ohjaus, palveluohjauksellinen työote ja yksilökohtainen palveluohjaus. Suurin osa asiakkaista osaa hakea tietoa ja apua. Tällä tasolla palveluohjauksellinen työote on joko sähköistä tai henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa. Palveluohjauksellisessa työotteessa monia palveluja tarvitsevan asiakkaan lähityöntekijä kokoaa tarvittavat tuet ja palvelut hänen saatavilleen. Työskentely tapahtuu yhdessä asiakkaan ja tarvittaessa yhteistyökumppaneiden kanssa. (Hänninen 2007, 21; 2009.) Palveluohjauksesta on kokemuksia useissa sosiaalityön projekteissa. Esimerkiksi asiamiesmallikokeilussa, palveluohjaus jalostui käsitetyön kautta omaneuvojaksi. Hankkeeseen osallistuneet sosiaalityöntekijät kokivat ammattiroolin ja omaneuvojan välisen rajanvedon hankalaksi. Erona entiseen työotteeseen koettiin se, että toimittiin enemmän asiakkaan ehdoilla ja seurannan merkitys oli suurempi. (Liikanen 2002, 203, 209-211.)

Ollakseen asiakkaan suoriutumista ja selviytymistä tukevaa aikuissosiaalityö edellyttää työtettä, jossa asiakkaan oma ääni kuuluu alusta lukien vahvemmin. Asiakkaaksi valikoituminen tai pääseminen on yksi aikuissosiaalityön solmukohta. Palveluohjauksen perusajatus antaa hyvän lähtökohdan palvelutarpeen arviointiin. Palveluohjauksen periaatetta pitäisi hyödyntää yleisenä työmenetelmänä aikuissosiaalityössä. Palveluohjauksessa tunnistetaan ja arvioidaan asiakkaan palvelutarpeet. Yhdessä asiakkaan kanssa suunnitellaan tarvittavat toimenpiteet ja sovitaan seurannasta. Monenlaista tukea tarvit-

sevat asiakkaat hyötyvät yksilökohtaisesta palveluohjauksesta. Sosiaalityöntekijän tehtävä on vastata asiakasprosessista ja viedä sitä eteenpäin. Palveluohjaajan tehtävä on viedä prosessia eteenpäin konkreettisella toiminnalla yhdessä asiakkaan kanssa hänen arjessaan. (Kaija 2007, 87.)

Kohtaavassa asiakkuudessa yhdistyvät kuluttajan ja palvelujen käyttäjän ulottuvuudet. Palveluohjausta voidaan hyödyntää aikuissosiaalityössä monella tasolla. Se voi olla neuvontaa ja ohjausta palveluista, asiakkaiden palvelujen varmistamista tai konkreettisesti asiakkaan rinnalla kulkemista niin, että asiakkaat saavat heille kuuluvat etuudet ja palvelut. Vaikeissa elämäntilanteissa olevilla ihmisillä ei ole välttämättä voimavaroja selviytyä palvelu- ja etuusviidakosta puhumattakaan siitä, että he pystyisivät suunnittelemaan itselleen palveluja. Kirsi Juhila puhuu välittämiseen perustuvasta työotteesta, jossa on kyse ihmisen kokonaisvaltaisesta kohtaamisesta ja saatavilla olosta. Kohtaamisen kautta voi syntyä luottamussuhde, joka kannattelee asiakasta vaikeissa elämäntilanteissa. (Juhila 2008, 76-77.)

Moniongelmaiset asiakkaat tarvitsevat yksilökohtaista palveluohjausta. Asiakasta auttaa henkilökohtainen palveluohjaaja, joka työskentelee tarvittaessa myös hänen kotonaan. Aikuissosiaalityötä toteutetaan etupäässä sosiaalitoimiston tiloissa. Työn organisointi ja suuret asiakasmäärät eivät mahdollista juurikaan kotikäyntejä. Tutkimusaineistosta ilmeni, että pitkään alalla ollut sosiaalityöntekijä pohti sosiaalityön sisällön muuttumista. Aikaisemmin sosiaalityöhön ovat kuuluneet tärkeänä osana kotikäynnit. Asiakkaan elinolosuhteisiin tutustuminen täydentää kuvaa asiakkaan koko elämästä. Kun asiakas voi kohdata työntekijän omalla maaperälläään, hänen asemansa on erilainen. Työntekijä on vieras, joka tulee hänen kotiinsa. Asiakkaan kodissa voi tulla yhdellä käynnillä näkyväksi asioita, joita työntekijä ei edes osaa ottaa keskusteluun, kun hän tapaa asiakasta toimiston pöydän ääressä. Palveluohjausta voidaan tuoda aikuissosiaalityön toimintakulttuuriin myös kotikäyntien kautta.

Aikuissosiaalityön asiakkaan asemaa voidaan vahvistaa tuottamalla informaatiopalveluja, jotka tarjoavat enemmän kuin perustietoja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannosta. Aikuissosiaalityössä pitäisi luonnollisena osana työtä kehittää paikkoja, joissa yhdistyvät tieto, palvelu ja neuvonta ja jotka on tarkoitettu sekä asiakkaiden että työntekijöiden käyttöön. Tätä tukee myös Susan Kuivalaisen tutkimuksessa toimeentulotuen

alikäytöstä. Tutkimuksessa ilmeni, että kansalaiset eivät tiedä oikeuksistaan. Viranomaisten toimintaa tulisi tehostaa, jotta potentiaalisia toimeentulotuen asiakkaita neuvottaisiin ja ohjattaisiin aktiivisesti hakemaan tukea. (Kuivalainen 2007, 54.)

Teknologian käyttöönotto merkitsee lisääntyvää sähköistä viranomaisasiointia. Tulevaisuudessa entistä suurempi osa hakemuksista voidaan tehdä sähköisesti ja samalla fyysistä asiointia vähennetään. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on tullut voimaan vuonna 2003. Automaattinen tietojen käsittely mahdollistaa muun muassa laskujen maksun sekä sosiaalihuollon viranomaisten oikeuden saada tietoja toisilta viranomaisilta. Lakia sovelletaan myös jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyviä asiakirjoja lähettäessä sähköisesti, kanneltaessa tai valitettaessa hallinnon päätöksistä (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2004; Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 52.) Kehittyvän teknologian käyttöönotto edellyttää sosiaalialan ammattilaisten tietotekniikkavalmiuksien vahvistamista. Se edellyttää myös viranomaisten toimintaprosessien analysointia ja suunnittelua (Pahlman 2007, 146; Kärki 2008, 33).

Tietoyhteiskunta nostaa esille eettisiä kysymyksiä, jotka koskettavat sosiaalityön asiakkaan mahdollisuutta teknologian hallintaan. Hallinnan puute lisää avuttomuutta. Teknologian kehittäminen tapahtuu asiantuntijoiden oman osaamisen lähtökohdista. Palvelut on suunnattu niille, joilla on välineitä toimia sähköisessä maailmassa. Jos henkilö ei ole koskaan elämässään käyttänyt tietokonetta, onko hänellä edellytyksiä arvioida esimerkiksi suostumuksen antamista tietojen luovuttamiseen. (Pajukoski 2009, 92; Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009.) Aikuissosiaalityön asiakkaat, joilla ei ole mahdollisuutta opetella tietokoneen käyttöä tai hankkia tietokonetta, jäävät tämän maailman ulkopuolelle. Ulkopuolelle jääminen synnyttää uutta avuttomuutta.

Sähköinen maailma mahdollistaa entistä paremman tiedonkulun ja paremmat tiedonsaannin mahdollisuudet. Eri toimijoilla kuten työvoimatoimistoilla, Kelalla ja kunnilla on eritasoisia sivustoja, joista löytyvät paitsi perusteet eri palveluihin ja etuuksiin myös mahdollisuus laskea oman etuuden suuruus. Tämä on positiivinen kehitys ja se on lisännyt hallinnon avoimuutta. Myös Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen keittämishjelman mukaan kehitetään sähköisiä palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeisiin niin, että ne helpottavat ammattilaisten työtä ja palvelevat kuntalaisia (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008, 46).

Modernin tietotekniikan avulla asiakkaalla on mahdollisuus tietoteknisin keinoin seurata ja vaikuttaa omaan palveluketjuunsa ja olla yhteydessä työntekijöihin. Informaatio-palvelut voisivat sisältää etuuksiin ja palveluihin liittyviä ohjeita ja suosituksia, tiedotteita tapahtumista, koulutuksista sekä vertaistuen keskustelupalstoja. Kuntien sisäiset toimeentulotukiohjeet eivät ole asiakkaiden nähtävillä. Asiakkaan aseman näkyvyyden kannalta ohjeet voisivat olla kaupunkien internet-sivuilla samoin kuin toimeentulotuen myöntämisperusteet. Vaikka järjestelmä toimii käytännössä lainmukaisesti, se menettää oikeutuksensa, mikäli ihmisillä ei ole mahdollisuutta ymmärtää tehtyjä päätöksiä. Sosiaaliryönteijöiden tavoitteena on vahvistaa asiakkaan omia voimavaroja selviytyä yhteiskunnan muutoksista aiheutuvista haasteista. Asiakkaiden valmiuksia oppia käyttämään tietokoneita sosiaaliryönteijöiden pitää tukea. Tänä päivänä tietokoneita on monissa tiloissa asiakkaita varten. Jos tuetaan aikuissosiaalityönteijöiden asiakkuuden siirtymistä kohti palvelujen käyttäjä, tulisi sosiaalitoimistoissa olla tietokoneita asiakkaita varten.

Kuntalain mukaan asiakkailla ja palvelujen käyttäjillä tulee olla edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (Kuntalaki 365/1995). Sosiaalibarometrin mukaan julkiset palveluntuottajat korostavat vahvasti asiakkaiden hyvää oikeusturvaa palveluissa. Heitä ei kuitenkaan olla valmiita ottamaan mukaan palvelujärjestelmään aktiivisina toimijoina tarjoamalla heille osallistumisen ja vaikuttamisen paikkoja. (Sosiaalibarometri 2009, 143.) Timo Toikon mukaan asiakkaiden aktivointi ei tarkoita heidän aktivoimistaan ainoastaan oman elämänsä ja elinpiirinsä hallintaan vaan osallistumista myös palveluorganisaation toimintaan (Toikko 2006, 20). Kansalaisten kuuleminen ja osallisuuden vahvistaminen tulisi asiakkaiden kanssa tehtävässä työssä olla sekä tavoite että väline (Beresford 2009; Tritter 2009). Sosiaalihuollon palvelukulttuuriin ei ole kuulunut asiakkaiden mukaan ottaminen mukaan palvelujen kehittämiseen saatikka suunnitteluun. Asiakkaiden kokemuksia voidaan hyödyntää alan koulutuksessa rakentamalla käytännön työhön paikkoja, joissa mahdollistetaan asiakkaiden osallisuus. Asiakkaiden osallistumisen lisääminen tukee työntekijän ja asiakkaan suhteen uudelleenmäärittelyä.

Asiakasryhmien perustaminen on yksi tapa tuoda asiakkaan ääni kuuluville aikuissosiaalityössä. Asiakasaineisto toi esille varsin selvästi asiakkaiden omat odotukset saamastaan palvelusta ja kohtaamisesta. Asiakaskehittäjäryhmätoimintaa on kokeiltu ja tulokset ovat varsin positiivisia. Sodankylän kokemusten mukaan asiakkaat ovat lähteneet

innokkaasti toimintaan mukaan. Asiakkaat, työntekijät ja luottamushenkilöt ovat hyötöneet toiminnasta. Kuntalaisten kuulemisen kautta sosiaalityö on saanut lisää painoarvoa. (Saarinen 2006a, 15.) Asiakasryhmät eivät voi kuitenkaan olla itsetarkoitus, jossa muodollisesti kuullaan asiakasta. Asiakasyhteistyön tulee olla tavoitteellista ja pitkäjänteistä ja sen tulee tukea asiakkaan voimavaroja ja kehittää sosiaalityön sisältöjä. Asiakasryhmien pyrkimyksenä on ryhmien sosiaalisten muutosten edistäminen. (Payne 1997.) Eri-laiset asiakasryhmät ovat monella sosiaalipalvelujen ja kuntoutuksen alueella osa palvelujärjestelmän toimintaa.

Asiakkaat saavat tietoa eniten toisilta samassa asemassa olevilta. He saavat muilta asiakkailta tietoja menettelytavoista, kuten mitä hyväksytään täydentävään toimeentulotukseen ja miten tulee menetellä tukea haettaessa. Vertaistoiminnan kehittäminen asiakkaiden aseman parantamiseksi on sikälikin merkityksellistä, että tieto kulkee suurelta osin vain asiakkaana olevien keskuudessa. Ne voivat olla vertaisryhmiä tai muita ryhmiä, joissa asiakkaat saavat kokemuksia kuulumisesta johonkin tai kokemuksia omasta pärjäämisestä. Asiakkaat viestittivät, ettei toimeentulotukiasiakkuudesta puhuta kuin samassa asemassa olevien kesken. Myöskään leipäjonon asiakkaille leipäono ei ollut pelkästään paikka, josta haettiin ruokakassi. He puhuivat myös leipäjonon sosiaalisesta ulottuvuudesta ja siitä, miten tärkeää on tavata ihmisiä. Tässä mielessä leipäono toimii syrjäytymistä vastustavana tekijänä. (Siiki 2008, 154.)

Aikuissosiaalityössä tarvitaan asiakkaan osallisuutta vahvistavia työmenetelmiä ja niiden juurruttamista. Tämä edellyttää uusien työmenetelmien kuten voimavara- ja ratkaisukeskeisten menetelmien osaamisen kehittämistä. Uusien menetelmien juurruttaminen edellyttää jatkuvaa kehittämistyötä. Kuntouttavan työtoiminnan mukanaan tuomat aktivointikäytännöt ovat tuoneet uusia haasteita aikuissosiaalityöhön. Matti Tuusan tutkimuksen mukaan aikuissosiaalityön aktivointityö on merkinnyt sitä, että monet vanhat työkäytännöt on jouduttu hylkäämään, mutta uusia ei ole tullut tilalle (Tuusa 2005, 68).

Tutkimustuloksissa nousi esille sosiaalityöntekijöiden puheissa se, että palvelusuunnitelmia tehdään vähän. Asiakkaan aseman parantamiseksi palvelusuunnitelmien lainsäädännöllistä velvollisuutta tulisi vahvistaa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportissa Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö on esitetty, että lainsäädännöllä tulisi muuttaa palvelusuunnitelmien merkitystä päätöksenteossa ja sitä kautta myös määrärahoja varat-

taessa (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 105). Suunnitelmat ovat teoriassa osa sosiaalityön arkea, mutta käytännössä ne eivät toimi. Asiakassuunnitelmien tekemistä on kehitettävä osana sosiaalityön välineitä. Palvelusuunnitelmia tarvitaan sosiaalityön kehittämiseksi ja varmistamiseksi (Räty 2009,7). Palvelusuunnitelmat ovat myös sosiaalityön arvioinnin kannalta tarpeellisia.

Palvelun kehittäminen voi kohdistua ammattilaisten osaamisen kehittämiseen. Tätä osaamista ovat esimerkiksi hyvät käytännöt. Sosiaaliasiamiehet, joiden toimialue käsitti useita kuntia, tekivät kyselyjä kunnille palvelujen ja etuuksien järjestämistavoista. He levittivät hyviä kokemuksia ja työkäytäntöjä alueellaan kaikkien käyttöön.

Aikuissosiaalityössä työntekijän ja asiakkaan kohtaamisessa erilaiset normit ja oikeudelliset elementit ovat vahvasti läsnä. Normien lisääntymisen seurauksena oikeudesta johonkin etuuteen voi tulla monimutkaisempaa ja vaikeaselkoisempaa. Kansalaisen muuttuminen koodatuksi tai normitetuksi tapaukseksi voi tehdä hänet ulkopuoliseksi omassa asiassaan. Oikeudellistumisella on myös myönteisiä vaikutuksia. Tämä on vahvistanut asiakkaan asemaa ja tasa-arvoa. Keskeinen vaikutus on ollut ennakoitavuuden lisääntyminen myös kansalaisten näkökulmasta (Aerschot 1996; Kempainen 2001, 58). Oikeudellistumisen hyvä puoli on esimerkiksi se, että toimeentulotukiasioiden käsitteilylle on saatu määräaika.

Oikeudellistumisen kääntöpuoli on, että kansalaiset hakiessaan minimitoimeentuloturvaa joutuvat taistelemaan oikeudestaan jopa tuomioistuimessa. Periaatteessa näiden etuuksien turvaaminen kuuluu hyvinvointivaltiolle. Kyky taistella oikeuksista vaihtelee. Sosiaaliasiamiesten kokemusten mukaan parasta palveluja saavat ne, jotka osaavat vaatia omia oikeuksiaan ja ovat toimintakykyisiä (Nummela 2005). Oikeudellistuminen asettaa aikuissosiaalityöhön myös monia haasteita. Työntekijöiden pitää hallita entistä enemmän lainsäädännöllistä tietoa oman ammattiasemansa ja asiakkaan oikeuksien turvaamiseksi. Lainsäädännöllisen osaamisen varmistaminen koulutuksessa ja työntekijöiden täydennyskoulutuksessa on välttämätöntä.

Aikuissosiaalityön asiakkailta kerättävä tieto on tulevaisuudessa entistä tärkeämpää. Kuntalaisilta suoraan kerättävä tieto merkitsee painopisteen siirtymistä asiantuntijavälitteisestä informaatiosta kohti hyvinvoinnin subjektiivisia tulkintoja. Päijät-Hämeen alu-

eellisen hyvinvointibarometritutkimuksen mukaan kunnallisen päätöksenteon legitimitetin kannalta keskeiseen asemaan nousee päätöksentekijöiden kyky ja halu soveltaa päätöksenteossa subjektiivista tietoa. Tätä tietoa voidaan käyttää tilasto- ja rekisteröintiaineistosta kerättävän alue- ja kuntatason osoittimien rinnalle. (Hirvonen & Pulkkinen 2005, 45.)

6 POHDINTA

Tällä hetkellä aikuissosiaalityön asiakkaat elävät hyvin samanlaisessa tilanteessa kuin 1990-luvun laman pahimpina vuosina. Pienituloisten tulotaso jää kauemmaksi keskivertotulonsaajasta. Köyhyys ja toimeentulo-ongelmat ovat aikuissosiaalityössä edelleen keskeisiä. Etuuksien riittämättömyys pakottaa ihmiset hakemaan viimesijaista etuutta eli toimeentulotukea. Kunnallisen sosiaalihuollon rooli on kasvanut pitkäaikaisen työttömyyden hoidossa. Sosiaalitoimistojen ja työvoimatoimistojen välimaastoon on kehitetty yhteistyömuotoina työvoiman palvelukeskukset. Näistä toimenpiteistä huolimatta aikuissosiaalityön ammattilaiset näkevät, että suuri osa aikuissosiaalityön asiakkaita on vaarassa jäädä vaille palveluja. Aikuissosiaalityölle jää tehtäväksi huolehtia niistä asiakkaista, jotka jäävät esimerkiksi työvoiman palvelukeskusten toimenpiteiden ulkopuolelle.

Kuntalaisten toimeentulo on entistä tiukemmin sidottu työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. Pitkäaikaistyöttömien henkilöiden toimeentulon turvaaminen ja työllistymisen edistämien on muuttumassa yhä laajemmaksi ja vaativammaksi kysymykseksi, joka vaatii uudenlaisia vastauksia myös aikuissosiaalityöltä. Voidaan syystä epäillä asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien toteutumista, kun kuntataloudessa esitetään palvelujen ja etuuksien supistamista. Samaan aikaan korostetaan pitkäaikaisesti toimeentulotuella elävien oikeuksien vahvistamista.

Aikuissosiaalityötä kehystävät lainsäädäntö, juridiset, lailliset ja hallintomenettelyyn liittyvät kysymykset ovat keskeisiä asiakkaan asemassa. Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman tarkastelussa lainsäädännölliset reunaehdot perustuslakia myöten toimivat pikemmin oikeutena minimiin. Samaa koskee myös hallintomenettelyä. Asiakkaaseen nähden sosiaalityöntekijän velvollisuus antaa tietoa asiakkaalle hänen oikeuksistaan ja vaihtoehtoisista palveluista ei toimi. Sen sijaan korostetaan asiakkaan velvollisuuksia ja vastuuta oman tilanteensa edistämiseen.

Sosiaalityön ammatillinen etiikka ohjaa aikuissosiaalityön toteutumista. Lait, erilaiset ohjeet ja käytännöt asettavat sosiaalityön sisältöä muokkaavat rajat. Ammatillinen etiikka on joutunut mukautumaan voimassa olevaan lainsäädäntöön ja lainsäädäntöä tukeviin ohjeisiin ja normeihin. Sosiaalityön eettiset periaatteet ovat näytävästi esillä, kun

puhutaan asiakkaan aseman vahvistamisesta. Käytännön työssä sosiaalityön periaatteita ei ole konkreettisesti määritelty. Puhe eettisistä periaatteista ja asiakkaan oikeuksista kiinnittyy heikosti asiakkaan arjen elämäntilanteisiin.

Kunnallisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tehtävä on tunnistaa sosiaaliin oloihin vaikuttavat tekijät sekä pitää niitä esillä. Se on liittoutumista eri viranomaisten, yhteistyökumppaneiden, erilaisten yhteisöjen ja asiakkaiden kanssa. Sosiaalihuoltolakiin sisältyy yhteisöihin ja elinolosuhteisiin kohdistuvia tavoitteita. Ne ovat kuitenkin jääneet valtion seurannassa ja valvonnassa yksilöiden oikeuksia koskevan seurannan varjoon. Toimeentulotukilakiin tehtiin 2001 säädösmuutoksia, joiden avulla oli tarkoitus laajentaa harkinnanvaraisen ja ehkäisevän tuen käyttöä kunnissa ja tehostaa tarveharkinnan käyttöä tukea myönnettäessä. Käytännössä näin ei ole tapahtunut. Siksi tarvitaan toimeentulotuen käyttämiseksi kriteereitä, jotka vahvistavat asiakkaiden lainsäädännöllisten oikeuksien toteutumista.

Toimeentulotuki on etuutena luonteeltaan viimesijainen ja lyhytaikainen. Todellisuudessa asiakkuudet ovat entistä pitkäkestoisempia. Sosiaalityöntekijöiden asiakkuudet kestävät vuosia. Heillä on jopa yli sukupolven meneviä asiakkuuksia. Toimeentulotuki on erilainen kuin muut sosiaalihuollon etuudet. Siinä on samaan aikaan kysymys viimesijaisuudesta ja vähimmäisturvasta. Toimeentulon ongelmat ovat tässä ja nyt. Tuen tarpeen luonne edellyttää vastaamaan nopeasti asiakkaiden palvelu- ja tiedontarpeeseen. Sosiaalitoimen asiakaskulttuuri on rakennettu palvelemaan lyhytaikaisia suhteita, joissa asiakkaan kohtaamisella on erilainen merkitys. Aikuissosiaalityön asiakkuudet ovat yleensä pitkäkestoisia ja asiakas tuo tullessaan taloudellisten ongelmien lisäksi myös oman elämänsä ongelmat. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmä tulee rakentaa niin, että se voi vastata asiakkaiden erilaisiin palvelutarpeisiin joustavasti matalan kynnyksen periaatteella.

Aikuissosiaalityön asiakastyö synnyttää eriarvoisuutta jo asiakkuutta luotaessa. Perusteet, jotka saavat henkilökohtaisen asiakkuuden, eivät ole täysin selkeät. Voidaan pohdita, lisätäänkö aikuissosiaalityön omilla työkäytännöillä asiakkaiden eriarvoisuutta ja huono-osaisuutta. Aikuissosiaalityössä painitaan liian pienten henkilöstöresurssien ja liian suurten asiakasmäärien kanssa. Kirjallisen ja henkilökohtaisen asiakkuuden perusteiden selkeyttäminen on osa aikuissosiaalityön sisällöllistä kehittämistä. Asiakkaan

suurimmat odotukset liittyvät työntekijän ja asiakkaan kohtaamiseen. Vuorovaikutuksen kehittämisessä tärkeintä on asiakkaan äänen vahvistaminen kohtaamisessa. Nämä ovat asioita, joiden parantamiseen ei aina tarvita edes rahaa. Kuten jo sosiaaliasiamiehet toteisivat, sosiaalihuollon palvelukulttuuriin ei ole tarpeeksi kiinnitetty huomiota. Tyytyväinen asiakas on organisaatiolle helppo. Ihmissuhdeulottuvuuteen tulee asiakastyössä kiinnittää entistä suurempaa huomiota. Ihminen ei tule autetuksi ainoastaan toimeentulotuella. Asiakkaat arvostavat, että he tulevat kuulluksi ja että heidän kokemuksensa otetaan todesta. Henkilökohtaisen asiakkuuden etuna on myös, että sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kohtaamisessa asiat saataisiin ratkaistua yhteisymmärryksessä. Silloin voitaisiin välttää aikaa vievää ja kallista muutoksenhaku- ja valitusprosessia.

Aikuissosiaalityöntekijöiden rooli on olla sekä poliittinen vaikuttaja että yhteiskunnallisen keskustelijana. Heidän tehtävänä on nostaa yleiseen keskusteluun laajasti asiakkaan asemaan liittyviä epäkohtia. He joutuvat kohtaamaan niitä, jotka jäävät työelämän ulkopuolelle. Tarvitaan näiden ryhmien elämäntilanteiden analyysiä ja interventtien suunnittelua sekä inhimillisten ja taloudellisten voimavarojen organisointia. Tiedon kautta tulevaa valtaa voidaan käyttää asiakkaan aseman vahvistamiseen. Asiakkaiden tehtävänä on tuoda keskusteluun heidän omaan selviytymiseensä liittyviä pulmia. Palvelun kehittämisen kannalta on tärkeää, että aikuissosiaalityön käytössä on jatkuva palautejärjestelmä. Palautejärjestelmä edellyttäisi, että palvelun järjestäjä kertoo palveluiden sisällöstä ja eettisistä periaatteista nykyistä tarkemmin. Aikuissosiaalityön palautejärjestelmän tulisi olla riittävän yksikertainen ja helposti toteutettavissa. Kuntalaki ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista velvoittavat, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on vaikutusmahdollisuus kunnan toimintaan. Jos asukkailla ei ole mahdollisuutta antaa palautetta, palvelun tarve määritellään auttajaorganisaation kautta.

Asiakkaiden arjen ongelmat ovat usein entistä monimutkaisempia ja ne kietoutuvat monin tavoin toisiinsa. Monimutkaisiin ongelmiin vastaaminen edellyttää aikuissosiaalityön henkilöstöltä hyvää, tehtävien vaatimustasoa vastaavaa koulutusta ja perehtyneisyyttä. Aikuissosiaalityössä työskentelee sosiaalityöntekijöitä, sosiaaliohjaajia ja etuus- käsittelijöitä. Näiden ammattiryhmien osaamisen hyödyntäminen ja selkeiden työnjakojen kehittäminen vahvistavat aikuissosiaalityön asiakkaan asemaa. Asiakaslähtöisyyttä ja palvelukulttuuria arvostavassa yhteiskunnassa asiakkaan äänen kuuleminen on tärke-

ää. Erityisen tärkeää on tuoda esille kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten ääni. Heidän signaalinsa ovat kaikella tavalla muita heikompia.

Jatkotutkimusaiheet

Tutkittua tietoa tarvitaan erityisesti, kun työskennellään huono-osaisten asiakasryhmien kanssa. Työntekijällä pitää olla välineitä analysoida yhteiskunnan tilaa ymmärtääkseen aikuissosiaalityön asiakkuuden yhteydet huono-osaisuuden yhteiskunnallisiin ulottuvuuksiin. Näiden yhteyksien ymmärtäminen antaa uutta näkökulmaa tehdä työtä yksilöstä yhteiskuntaan. Tarvitaan tietoa, jolla voidaan seurata vähimmäisturvalla elävien ja yleensä huono-osaisten tilannetta pätevillä indikaattoreilla ja hyödyntää asiakkailta itseltään ja heitä edustavilta kansalaisjärjestöiltä saatua tietoa. Näin löydetään pahimmat solmukohdat ja voidaan esittää ratkaisuja niiden avaamiseksi.

Jotta asioihin voidaan vaikuttaa, yksittäisten asiakkaiden ongelmat pitää viedä koko väestön tasolle. On tutkittava ja osoitettava, miten erilaiset rakenteellisen epätasa-arvon muodot aiheuttavat ongelmia ja tulevat kalliiksi. Tarvitaan tietoa asiakkaan hyvinvoinnin muutoksista ja sosiaalityön tulosten näkyvyydestä. Se edellyttää, että joillakin mittareilla suoritetaan alkukartoitukset ja dokumentoidaan työn vaiheet. Tämän jälkeen voidaan vaikutuksia arvioida. Työn tulokset tulevat näkyväksi ja näin voidaan vakuuttaa muutkin.

Aikuissosiaalityö on kunnan hyvinvoinnin tai pahoinvoinnin tilaa aistiva tuntosarvi. Sosiaalityöntekijöillä on omasta toimialastaan paljon tietoa kansalaisten elinoloista, joita nykyiset tietojärjestelmät eivät kykene jalostamaan tutkimuksen hyväksi. Sosiaalialan sähköiset tietojärjestelmät mahdollistavat asiakastietojen peruskäsittelyn. Tutkittua tietoa tarvitaan aikuissosiaalityön toimintatavoista, sen tuloksista tai vaikuttavuudesta.

Sosiaalityöntekijän oma tiedonmuodostus on osa työprosessia. Terveystieteiden kirjataan asiakasta koskevia tietoja, sosiaalityössä kerätään tietoja asiakastapauksista. Sosiaalityöntekijät toimivat asiakkaiden ja päättäjien välissä tiedontuottajina yhteiskunnassa tapahtuvista muutoksista ja asiakkaiden tilanteista. Sosiaalityön tutkimuksen ja käytännön työn yhdistäminen ja kriittisen ajattelun kehittäminen antavat valmiudet asiakas-

työssä syntyvän tiedon kokoamiseen ja sen pohjalta vaikuttamiseen. Tarvitaan dokumentoitua tietoa asiakkuuden syntymisen problematiikasta sekä tietoa asiakkaiden elämäntilanteiden ja hyvinvointivajeiden kuvaamiseen.

Asiakkaiden kuuleminen ja heidän näkemystensä perusteella toimiminen aiheuttaa oman jännitteensä. Kun asiakkailta kysytään, miksi he haluavat osallistua, he vastaavat haluavansa muuttaa ja parantaa asioita. Jos asiakkaiden kuulemista pidetään tavoitteena, se on vaarassa jäädä liian yleiselle tasolle. Jos perhettä kohtaa työttömyys, he tekevät valintoja ja suunnittelevat omaa selviytymistään ja sosiaaliturvaansa. Tarvitaan enemmän tietoa ja tutkimusta siitä, miten ihmiset rakentavat oman selviytymisensä ja omaa turvallisuuttaan.

LÄHTEET

Aerschot, P.V. 1996. Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessin valossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 210. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Ala-Kauhaluoma, M. 2005. Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin? Yhteiskuntapolitiikka 70, 1, 42-53.

Ala-Nikkola, M. & Valokivi, H. 1997. Yksilökohtainen palveluohjaus käytäntönä, loppuraportti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää ja palveluohjausta (case management) koskeneesta tutkimuksesta Hämeenkyrössä ja Tampereella. Sosiaalialan tutkimus- ja kehittämiskeskus raportteja 215. Helsinki: Stakes.

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Aluehallintovirasto. Saatavana [www-muodossa:http://laaninhallitus.fi/lh/home.nsf](http://laaninhallitus.fi/lh/home.nsf). Luettu 13.8.2010.

Antola, E. 2005. Eurooppa viitekehyksenä – Euroopan sosiaalinen malli. Teoksessa Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 9-16.

Anttonen, A. & Sipilä, J. 2000. Suomalainen sosiaalipolitiikka. Tampere: Vastapaino.

Appelbaum, L.D. 2001. The Influence of Perceived Deservingness on Policy Decisions Regarding Aid to the Poor. *Political Psychology* 22 (3), 419-442.

Arajärvi, P. 2003. Paremminvointiyhteiskunta, Kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 48. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

Autti, L. & Soppela, M-T. 2006. Asiakkaan asialla: mitä asiakkaat kertovat yhteydenotoistaan? Selvitys Helsingin sosiaaliasiamiesten toiminnasta vuonna 2005. http://www.hel.fi/Wps/portal/Sosiaalivirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=osv/Neuvonta/Asiamihet/Sosiaaliasiamies. Luettu 15.4.2009.

Autti, L. ja Liukkonen, M. 2008. Perusoikeusrikos. Teoksessa Hirvilammi, T. & Laatu, M. (toim.) Toinen vääräyskirja: lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 245-251.

Baldock, U. & Ungerson, C. 1994. Becoming Consumers of Community Care. Households within the Mixed Economy of Welfare. York: Joseph Rowntree.

Beckett, C. & Maynard, A. 2005. Values & Ethics in Social Work London: SAGE Publications.

Beresford, P. 1990. Listening to the voice of the consumer: A new model for social services research. *Convergence* 1990, vol. 23 Issue 4, 62-68. (EBSCO Academic Search Elite).

Bereford, P. 2006. Developing inclusive partnerships: user-defined outcomes, networking and knowledge – a case study. *Health and Social Care in the Community* 14(5) 436-444.

Beresford, P. 2009. Osallistuminen ja valinnan jännitteet terveydenhuollossa – palvelunkäyttäjän näkökulma. Teoksessa Koivusalo, M., Ollila, E. & Alanko, A. (toim.) *Kansalaisesta kuluttajaksi: markkinat ja muutos terveydenhuollossa*. Helsinki: Caudeamus Helsinki University Press, 248-256.

Blennenberg, E. 2005. *Etik i socialpolitik och social arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Blomberg, H. & Kroll, C. 2010. Socialarbetares syn på fattiga, arbetslösa och workfare-relaterade åtgärder i Sverige och Finland. *Socionomens forskningsupplement* 27 (4), 90-99).

Bullock, H.E. & Williams, W.R. & Limbert, W.M. 2003. Predicting Support for Welfare Policies: The impact of Attributions and Beliefs about Inequality. *Journal of Poverty* 7 (3), 35-56.

Cree, V.E. and Davis, A. 2007. *Social Work Voices from the inside*. London: Routledge.

Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. 2000. Introduction. *The Discipline and Practice of Qualitative Research* Sage Publications, Inc. Thousand Oaks, London: New Delhi, 1-32.

Dey, I. 2007. Grounded Theory. In: C Seale, G Gobo, JF Gubrium & D Silverman (eds.) *London: Sage Publications*, 80-93.

Dogan, M. 2006. Sosiaaliasiamiehet asiakkaan aseman ja oikeuksien edistäjinä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Esping-Andersen, G. & Gallie, D. & Hemerijck, A. & Myles, J. 2005. *Why we need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Eskola, J. & Suoranta, J. 2008. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino

Filppa, V. 2002. Kansalaisten tarpeista sosiaalialan erityisosaamiseen: osaamisen monimuotoisuutta jäsentämässä. *Selvityksiä 9*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Flick, U. 1998. *An Introduction to Qualitative Research*. London: SAGE Publications.

Gordan, K. 2005. *Professionella möten*. Stockholm: Natur och Kultur.

Granfelt, R. 1992. *Asuntolan naisten elämää*. Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitos tutkimuksia 1. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Granfelt, R. 1998. *Kertomuksia naisten kodittomuudesta*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Granfelt, R. 2005. Marginaalitarinat ammattikäytäntöjen kehittämisen aineksina. Teoksessa Satka, M., Karvinen-Niinikoski, S., Nylund, M., Hoikkala, S. Sosiaalityön käytäntötutkimus. Helsingin yliopiston tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia. Helsinki: Palmenia –kustannus, 240-258.

Haapola, I. 2004. Köyhyyden kynnyksellä: toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79. Helsinki: Kela tutkimusosasto.

Hallamaa, J. 1999. Lopun ajan sosiaalietiikka – hyvinvointivaltiosta rahan teologiaan. Teoksessa Hallamaa, J., Knuuttila, S., Kotiranta, M. & Raunio, A. (toim.) Rahan teologia ja Euroopan kirkot: lopun ajan sosiaalietiikka. Sitra puheenvuoroja 216. Jyväskylä: Atena, 199 – 220.

Hallintolaki 434/2003.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2007. Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Haverinen, Riitta 1999. Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimus- ja kehittämiskeskus tutkimuksia 106. Helsinki: Stakes.

Haverinen, R. , Siltaniemi, A., Andersson, S., Kemppainen, E., Maaniittu, M., Londén, P. 2003. Sosiaaliasiamesti toiminta käynnistyi: alkuvaiheen arviointi. FinSoc arviointiraportteja 1/2003. Helsinki: Stakes.

HE 119/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseksi.

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 217/1997. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulosta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja –asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännön muuttamisesta.

Heikkilä, M. 2004. Normiohjaus ja kuntarakenteen remontti, hyvinvointivaltion pelastus. Kuntalehti 4, 22-25.

Heikkilä, M. & Uusitalo, H. (toim.) 1997. Leikkausten hinta: tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimus- ja kehittämiskeskus raportteja 208. Helsinki: Stakes.

Heikkinen, J. 2008. Sosiaalityön ammattikuva sosiaalihuollossa: tutkimus sosiaalityöntekijöiden näkemyksistä ja kokemuksista sosiaalitoimiston ammatillisesta sosiaalityöstä. Kuopion yliopiston julkiasuja E. Yhteiskuntatieteet 161. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Heino, T. 1997. Asiakkuuden hämäryys lastensuojelussa: sosiaalityöntekijöiden tuottama määrittely lastensuojelun asiakkaiksi. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus tutkimuksia 77. Helsinki: Stakes.

Heinonen, H-M. 2009. Byrokraatti vai asiakaspalvelija?: Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä. Sosiaali- ja terveys-
turvan tutkimuksia 106. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Helne, T. & Laatu, M. 2006. Johdanto: ”Hyvinvointipolitiikka ” ja sen vääryydet. Teoksessa Helne, T. & Laatu, M. (toim.) Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 9-40.

Hellsten, K. & Lehto, M. 2009. Sosiaaliturvan kehityspiirteistä. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Selvityksiä 2009:10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Heuru, Kauko 2002. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum.

Hiilamo, H., Karjalainen, J., Kautto, M. & Parpo, A. (toim.) 2004. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki: tutkimus toimeentulotuen lainmuutoksista. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1998. Teemahaastattelu. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hirvonen, J. & Pulkkinen, P. 2005. Alueellinen hyvinvointibarometri kunnallisen sosiaali- ja terveyspolitiikan suunnittelun tukena. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1, 36-46.

Horsma, T., & Jauhiainen, E. (toim.) 2004. Sosiaalihuollon tehtävä- ja ammattirakenteen kehittämisprojektin loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö selvityksiä 10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Huhtanen, R. 1994. Toimeentulotuen myöntäminen: julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöistä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja n:o 202. Tampere: Finnpublishers.

Hyvinvointi 2015-ohjelma. 2007. Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteet. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisuja 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Hyvärinen, M. 2008. Mikä ihmeen aikuissosiaalityö? Diskurssianalyysi sosiaalityöntekijöiden käyttämistä määrittelytavoista. Pro gradu. Tampereen yliopisto: Yhteiskuntatieteiden tiedekunta.

Hämäläinen, H-M. 2006. Toimeentulotuki – valtio, kunta ja kotitalous. Yhteiskuntapolitiikka 6, 619-627.

Hänninen, K. 2007. Palveluohjaus. Asiakaslähtöistä täsmäpalvelua vauvasta vauriin. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus raportteja 20. Helsinki: Stakes.

Hänninen, K. 2009. Neuvonta- ja palveluohjausmalli kuntoutussosiaalityön työkäytännön jäsentäjänä. Tutkiva sosiaalityö. Forssén, K., Nyqvist, L. & Raitanen, A. (toim.) Moniammatillisuus sosiaalityön mahdollisuutena. Talentia-lehti/ Sosiaalityön tutkimuksen seura 2009, 5-9. http://sosiaalityontutkimuksenseura.fi/muuttiedotteet/Tutykiva_sosiaalityo_2009_net.pdf. Luettu 25.11.2009.

Hänninen, S. & Karjalainen, J. 2007. Tarve harkinnassa. Teoksessa Hänninen, S., Kajalainen, J., Lehtelä, K-M . Pääsy kielletty!: poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 157-191.

Ife, J. 2008. Human rights and social work: towards rights-based practice. Cambridge: Cambridge University Press.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. <http://www.ykliitto.fi/ihmis/julistus/htm>. Luettu 28.4.2008.

Ikäheimo, H. 2004. Tunnustusasenteet ja persoonuuden konstituutio. Teoksessa Kotkavirta, J. & Niemi, P. (toim.) Persoonaa. SoPhi 84. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto: Minerva, 319-331.

IFSW 2004. Ethics in Social Work. Statement of Principles. Saatavilla [www-muodossa: http://www.ifsw.org/en/p38000324.html](http://www.ifsw.org/en/p38000324.html). Luettu 12.3.2008.

Ilmonen, K. 2002. Luottamus paikallisiin instituutioihin ja sosiaalisiin verkostoihin. Teoksessa Ruuskanen P. (toim.) Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi: näkökulmia sosiaali- ja terveysalalle. Jyväskylä: PS-kustannus, 136-159.

Jacobson Petterson, H. & Ewijk, V.H. 2010. Citizenship and civil society discourse. Teoksessa Ewijk, H.V. European Social Policy and Social Work: Citizenship – based social work. Routledge: Taylor & Francis Group, 45-59.

Janesick, J.V. 2000. The Choreography of Qualitative Research Design. In: Denzin, K.N. & Lincoln, S.Y. (eds.) Handbook of Qualitative Research. Sage Publications, Thousand Oaks, London: NewDelhi, 379-399.

Jokinen, A. 2008. Sosiaalityö tukena ja kontrollina aikuisten kohtaamisessa. Teoksessa Jokinen, A. & Juhila, K. (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 110-144.

Jokinen, A. & Juhila, K. 1996. Merkitykset ja vuorovaikutus: poimintoja asunnottomuuspuheiden kulttuurisesta virrasta. Acta Universitatis Tamperensis Ser. A vol. 510. Tampere: Tampereen yliopisto.

Jokinen, A. & Juhila, K. 2008. Jännitteitä ja suuntaviittoja aikuisten sosiaalityössä. Teoksessa Jokinen, A. & Juhila, K. (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 282-289.

Jokinen, A. & Suoninen, E. 2000. Rikoksesta resurssi, narratiivien rakentuminen sosiaalityön kohtaamisessa. Teoksessa Karvinen, S., Pösö, T. & Satka, M. (toim.) Sosiaalityön tutkimus: metodologisia suuntauksia. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 14-47.

Juhila, K. 2002. Sosiaalityö marginaalissa. Teoksessa Juhila, K., Forsberg, H. & Roivainen, I. (toim.). Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 11-19.

Juhila, K. 2005. Oikeuksista velvollisuuksiin, tuesta kontrolliin? Tutkiva sosiaalityö. Roivainen, I., Korpinen, J., Ritala-Koskinen, A., Sundman, T. (toim.) Kunnallisen sosiaalityön muuttuva paikka 2000-luvun Suomessa. Talentia-lehti/ Sosiaalityön tutkimuksen seura 2005, 13-15.

Juhila, K. 2006. Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina: sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino.

Juhila, K. 2008. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Teoksessa Jokinen, A. & Juhila, K. (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 282-289.

Julkunen, R. 2001. Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, R. 2004. Hyvinvointipalvelujen uusi politiikka. Teoksessa Henriksson, L. & Wrede, S. (toim.) Hyvinvointityön ammatit. Helsinki: Caudeamus, 168-186.

Julkunen, Raija 2006. Kuka vastaa?: hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Julkunen, R. 2008. Sosiaalipolitiikan kansalainen: aktivoitu, valtaistettu, vastuutettu, hylätty? Teoksessa Niemi, P. & Kotiranta, T. (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Palmenia-sarja 36. Helsinki: Palmenia Helsinki University Press, 183 – 220.

Järvinen, M. 2005. Mötet mellan klient och system – om forskning i socialt arbete. <http://cjas.dk/index.php/dansksociologi/article/viewFile/493/520>. Luettu 8.12.2010.

Jääskeläinen, I. 2005. Aikuissosiaalityö suurkaupungissa marginaalialueella elävien parissa. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja D Työpapereita 21, Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Kaija, M. 2007. Aikuissosiaalityön haasteet ja kehittämistarpeet tulevaisuudessa itä-suomalaisesta näkökulmasta. Teoksessa Elina Kosonen (toim.) Puheenvuoroja sosiaalityön tulevaisuudesta Itä-Suomessa, Kuopio: Sosiaalityön Itä-Suomen maisterikoulutus-ohjelma, Kuopion yliopisto, 85-89.

Kaljonen, P. 2008. Rinnalla kulkien asiakkaan asialla – sosiaaliohjaus sosiaalitoimiston aikuistyössä. Teoksessa Viinämäki, L. (toim.) 14 puheenvuoroa sosionomien (AMK) asemasta Suomen hyvinvointiasiantuntijajärjestelmässä. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun julkaisuja Sarja A: Raportteja ja tutkimuksia 2/2008. Kemi: Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu, 49- 61.

Kananen, J. & Ijäs, E. (toim.) 2008. Kvali: kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylän ammattikorkeakoulu julkaisuja 93. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu, liiketalous.

Kananoja, A. 1997. Murros on mahdollisuus: sosiaalityön selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 8. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus raportteja 211. Helsinki: Stakes.

Kananoja, A. 2007. Kunnallinen sosiaalipolitiikka vastaa paikallisiin tarpeisiin. Sosiaaliturva 17, 12-14.

Kananoja, A. & Penttinen, A. 1997. Sosiaalinen toimintakyky ja sen arviointi sosiaalityössä. Helsinki: Sosiaalityöntekijäin liitto.

Kananoja, A., Niiranen, V. & Jokiranta, H. 2008. Kunnallinen sosiaalipolitiikka: osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-kustannus: Huoltaja-säätiö.

Kangas, O. 2003. The Grasshopper and the Ants: Popular Opinions of Just Distribution in Australia and Finland. *Journal of Socio-Economic* 31 (6), 721-743.

Kangas, O. & Ritakallio, V-M. 2003. Eri menetit, eri trendit: köyhyys Suomessa 1990-luvulla. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja Sarja A13. Turku: Turun yliopisto.

Kangas, O. & Ritakallio, V-M. 2005. Köyhyyden teoria ja käytäntö. Teoksessa Saari, J. (toim.) Köhyyspolitiikka: johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Kangas, O. & Ritakallio, V-M. 2008. Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kangas, O. 2009. Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio? Teoksessa Taimio, H. (toim.). Kurssin muutos: kestävään kasvuun ja hyvinvointiin. Helsinki: Työväen sivistysliitto.

Kansalaisbarometri 2009. Siltaniemi, A., Perälähti, A., Eronen, A., Särkelä, P., Londén, P. Kansalaisbarometri 2009 suomalaisten arvioita hyvinvoinnista, palveluista ja Parasuudistuksesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Karjalainen, J. 2004. Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen harkinta. Teoksessa Hiilamo, H. & Karjalainen, J. & Kautto, M. & Parpo, A. (toim.), Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki: tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes, 127-147.

Karjalainen, J. 2008. Julkinen nälkä – yksityinen apu. Teoksessa Hänninen, S., Karjalainen, J., Lehtelä K-M., Silvasti, T. (toim.) Toisten pankki: ruoka-apu hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Stakes, 69-114.

Karjalainen, P. 2007. Aikuissosiaalityö, työvoiman palvelukeskukset ja erityisryhmien sosiaalityö. Teoksessa Kananoja, A., Lähteinen, M., Marjamäki, P., Laiho, K., Sarvimäki, P., Karjalainen, P. ja Seppänen, M. Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 165-170.

Kari, M. 2003. EU:n uusi perustuslaki ja sosiaalipolitiikka. Janus 4, 367-375.

Karisto, A., Takala, P. & Haapola, I. 2003. Matkalla nykyaikaan: elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Helsinki: WSOY.

Karvinen – Niinikoski, S. & Meltti, T. 2003. Muutosprosesseissa ristiriitaistuva sosiaalityö. Teoksessa Satka, M., Pohjola, A. & Rajavaara, M. (toim.), Sosiaalityö ja vaikuttaminen. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 31-35.

Karvinen-Niinikoski, S. & Salonen, J. & Meltti, T. & Yliruka, L. & Tapola, M. 2005. Konstikas sosiaalityö 2003: suomalaisen sosiaalityön todellisuus ja tulevaisuudennäkömät. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 28. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kauhanen, M. 2005. Työssäkäynnin ja taloudellisen syrjäytymisen dynamiikka. Palkan-saajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 96. Työpoliittinen tutkimus 276, Helsinki: Työministeriö: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kauppinen, T. & Karvonen, S. 2010. Kuinka Suomi jakaantuu 2000-luvulla?, Hyvinvoinnin muuttuvat alue-erot. Yhteiskuntapolitiikka 5, 467-484.

Kauppinen, T. & Raivo, H. 2007. Toimeentulotuen uusien asiakkaiden jonotilanne 2007. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus työpapereita 21. Helsinki: Stakes.

Kautto, M. 2004. Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka 69 (1)17-30.

Kautto, M. 2006. Suomalaisen hyvinvointi uuden kyselytutkimuksen valossa. Teoksessa Kautto, M. (toim.) Suomalaisten hyvinvointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 19-34.

Kemppainen, E. & Mäntysaari, M. (toim.) 1998. Aristoteles, Rawls ja sosiaalipolitiikka: keskustelua hyvinvointivaltion peruskysymyksistä eurooppalaisten ajatteluperinteiden valossa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus raportteja 223. Helsinki: Stakes.

Kemppainen, E. 2007. Pääsy mahdollinen? Teoksessa Hänninen S., Karjalainen J. ja Lehtelä, K-M. (toim.) Pääsy kielletty!: poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 237 – 279.

Kemppainen, E. 2001. Huollettavasta asiakkaaksi: sosiaalihuollon oikeudet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

- Kemppainen, T. 2006. Sosiaalityöntekijät 2015. Teoksessa Vuorensyrjä M., Borgman M., Kemppainen T., Mäntysaari M. ja Pohjola A. Sosiaalialan osaajat 2015: sosiaalialan osaamis-, työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointihanke (Sotenna): loppuraportti. Jyväskylän yliopisto yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos sosiaalityön julkaisusarja 4. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kemppainen, T., Kostamo-Pääkkö, K., Niskala, A., Ojaniemi, P. & Vesterinen, K. 2010. Sosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnin ensiaskeleita Lapissa. Tutkimus sosiaalityön vaikuttavuudesta. Julkaisuja 32. Rovaniemi: Pohjois- Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.
- Ketola, O. 1996. Sosiaalihuollosta sosiaalisiin oikeuksiin ja sosiaalipalveluasiakkuuteen. Teoksessa Sipilä J., Ketola, O., Kröger, T. & Rauhala, P-L. Sosiaalipalvelujen Suomi. Juva: WSOY, 157-188.
- Kiander, J. 2007. Kannustaminen hyvinvointivaltiossa ja tuloerojen kehitys. Teoksessa Saari, J. & Yeung, A.B. (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 63. Helsinki: Gaudeamus, 155-180.
- Kivipelto, M. 2004. Sosiaalityön ammattilaisten yhteiskunnalliset orientaatiot ja työn kehittämisen haasteet. Janus 12 (4), 34-38.
- Koistinen, P. 2008. Taloudelliset riskit ja sosiaalipoliittikan haasteet. Janus vol. 16(1), 47-57.
- Kokko, R-L. 2003. Asiakas kuntoutuksen yhteistyöryhmässä.: institutionaalisen kohtaamisen jännitteitä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 72. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Komiteanmietinto 1971. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö, yleiset periaatteet. Komiteanmietintö 1971:A 25.
- Kopra, V. & Lehtikainen, H. (toim.) 2008. Parempaa sosiaaliturvaa - 40 ensimmäistä esitystä. Kalevi Sorsa säätiön julkaisuja 2. Helsinki: Yliopistopaino.
- Korpinen, J. & Tähkä, T. 2005. Sosiaalityön oikeudellistuminen? Tutkiva sosiaalityö. Roivainen, I., Korpinen, J., Ritala-Koskinen, A., Sundman, T. (toim.) Kunnallisen sosiaalityön muuttuva paikka 2000-luvun Suomessa. Talentia-lehti/ Sosiaalityön tutkimuksen seura, 2005, 20-21. <http://www.sosiaalityontutkimuksenseura.fi/Tutkiva%20sosiaalityo%202005.PDF>. Luettu 24.10.2008.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Kosunen, V. 1999. Paljonko on riittävästi?: vähimmäisetuuksien riittävyyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskusraportteja 232. Helsinki: Stakes.
- Kotiranta, T. 2008. Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Kotro, H. 2008. Aikuissosiaalityön areenat kehittämishankkeen loppuraportti, Lappeenranta: Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy.

Krueger, R.A & Casey, M.A. 1994. Focus Groups: a practical guide for applied research. Thousand Oaks (CA): Sage.

Krueger, R.A. 1998. Analyzing & Reporting Focus Group Results. Thousand Oaks (Ca): Sage.

Kröger, T. 1997. Hyvinvointikunnan aika: kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Acta Universitatis Tampereensis 561. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kuivalainen, S. 2007. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 1, 49-56.

Kuivalainen, S. 2010. Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990-2005. Yhteiskuntapolitiikka 4, 377-388.

Kuivalainen, S. & Airio, I. & Hiilamo, H. & Niemelä, M. 2005. Suomalainen köyhyys. Teoksessa Saari J. (toim.) Köyhyyspolitiikka johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 63-120.

Kulla, H. 1999: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Kulmala, A., Valokivi, H. ja Vanhala, A. 2003. Sosiaalityön kohtaamisia asiakkaiden kertomana. Teoksessa Satka, M., Pohjola, A. & Rajavaara, M. (toim.) Sosiaalityö ja vaikuttaminen, Jyväskylä: Minerva: Jyväskylän yliopisto, 125-146.

Kuntalaki 365/1995.

Kuula, A. 2006. Tutkimusetiikka: aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino.

Kylmä, J. & Juvakka, T. 2007. Laadullinen terveystutkimus. Helsinki: Edita.

Kylmä, J., Rissanen, M-L., Laukkanen, E., Nikkonen, M., Juvakka, T. & Isola, A. 2008. Aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä tietoa hoitotyön kehittämiseen. Esimerkkinä syöpää sairastavan nuoren vanhemman toivon vahvistaminen. Tutkiva Hoitotyö 6 (2), 23-26.

Kyngäs, H. & Vanhanen, L. 1999. Sisällön analyysi. Hoitotiede 11 (1), 3-12.

Kärki, J. 2008. Sosiaalialakin löytää teknologian aarrearkun. Dialogi 17, 32-33. 138-175.

Laitinen, M. & Kemppainen, T. 2010. Asiakkaan arvokas kohtaaminen. Teoksessa Laitinen, M. & Pohjola, A. (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Caudeamus University Press.

- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001.
 Laki lasten päivähoidosta 36/1.
 Lastensuojelulaki 417/2.
 Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992.
 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/200.
 Sosiaalihuoltolaki 710/1982.
 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2004.
 Laki toimeentulotuesta 1412/1997.
 Laki toimeentulotuesta 189/2001.
 Laki toimeentulotuesta 119/2007.
 Laki toimeentulotuen muutoksista 1202/2007.
 Laki työmarkkinatuesta 1542/1993.
- Lahti, T. 2007. Ei edes työtön. Teoksessa S. Hänninen, J. Karjalainen & K-M. Lehtelä (toim.) *Pääsy kielletty! poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva*. Helsinki: Stakes, 192- 209.
- Laine, T. 2008. Sosiaaliohjaus ja asiakkaan subjektiaseema diakonialaitoksissa, *Janus* vol 16 (3), 228-244.
- Launis, K. 1997. Moniammatillisuus ja rajojen ylitykset asiantuntijatyössä. Teoksessa Kirjonen, J., Remes, P. & Eteläpelto, A. (toim.). *Muuttuva asiantuntijuus*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto, 122-133.
- Latvala, E. & Vanhanen –Nuutinen, L. 2001. Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: sisällönanalyysi. Teoksessa Janhonen, S. & Nikkonen, M. (toim.) *Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä*. Helsinki: WSOY, 21-43.
- Liikanen, H. 2002. Tietotekniikka kehittää sosiaali- ja terveysalaa?: makropilotin arviointia. Tampere: Tampere University Press.
- Lincoln, Y. & Cuba, E.G. 2000. Paradigmatic Controversies, Contradictions and Emerging Confluences. In: Denzin NK & Lincoln YS (eds.) *Thousand Oaks, California: Sage Publications*, 163-188.
- Liukko, E. 2006. Kuntouttavaa sosiaalityötä paikantamassa. SOCCA & Heikki Waris-instituutti julkaisusarja 9. Helsinki: SOCCA: Heikki Waris-instituutti.
- Marshall, T.H. 1950. *Citizenship and social class*. Cambridge: University Press.
- Mattila, K-P. 2007. Arvostava kohtaaminen arjessa: auttamistyössä ja työyhteisössä. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Metsämuuronen, J. (toim.). 2006. *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Helsinki: International Methelp.
- Metsämuuronen, J. (toim.) 2008. *Laadullisen tutkimuksen perusteet*. Helsinki: International Methelp.

- Metteri, A. 2004. Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Edita.
- Metteri, A. 2009. Tehtävänä hyvä elämä. Talentia 2, 16-19.
- Meeuwisse, A., Sunesson, S. & Svärd, H. (2000). Socialarbete- En grundbok. Stockholm: Natur och Kultur.
- Mikkola, M. 1996. Sosiaalioikeus. Teoksessa Encyclopedia iuridica Fennica: Suomalainen oikeustieto sanakirja kolmas osa. Perhe- työ ja sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja 26. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 532-543.
- Mikkola, M. 2004. Sosiaaliturva ihmis- ja perusoikeutena Euroopassa. Teoksessa Business Law Forum. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Helsinki: Edita Publishing. 399-410.
- Mingers, J. 2001. Combining IS research methods. Towards a Pluralist Methodology. Information Systems Research. 3 pp, 240-259.
- Moilanen, P. & Räihä, P. 2001. Merkitysrakenteiden tutkinta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.). Ikkunoita tutkimusmetodeihin II, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 53-79.
- Moisio, P. 2006. Suhteellinen köyhyys Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 6, 639-645.
- Morgan, D.L. 2001. Focus Groups Interviewing. Teoksessa Gubrium, J.F. ja Holstein, J.A. (toim.) Handbook of Interview Research. Context and Method. Thousand Oaks: Sage Publications, 141-159.
- Muuri, A. 2006. Sosiaalipalvelut vuonna 2004 – mielipiteitä ja asiakaskokemuksia. Teoksessa Kautto, M. (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2006. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Muuri, A. 2009. Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää?: tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimitettiin. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus tutkimuksia 178. Helsinki: Stakes.
- Mäenpää, O. 2002. Hallinto-oikeus. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Mäenpää, O. 2001. Sosiaaliset oikeudet ja vastuu niiden toteuttamisesta. Teoksessa Hellsten, K. Hidén, M. ja Sakslin, M. (toim.) Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 48. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 38-50.
- Mäkinen, P. 2008. Ammatillisuus ja etiikka ristipaineissa. Teoksessa Hirvilammi, T. & Laatu, M. (toim.) Toinen vääräyskirja: lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 253 – 266.

Mäntysaari, M. 1991. Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojan: byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistoissa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 51. Tampere: Vastapaino.

Mäntysaari, M. 2005. Hyvinvointivaltiota kehittämässä – Richard Titmuss ja sosiaalihuolto. Teoksessa Saari J. (toim.) Hyvinvointivaltio: Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Yliopistopaino Helsinki University Press, 388-405.

Mäntysaari, M. 2006. Syrjiikö sosiaalityö? Teoksessa Helne, T. & Laatu, M. (toim.) Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 115-131.

Mönkkönen, K. 2002. Dialogisuus kommunikaationa ja suhteena: vastaamisen, vallan ja vastuun merkitys sosiaalialan asiakastyön vuorovaikutuksessa. Kuopion yliopiston julkaisuja. E, Yhteiskuntatieteet 94. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Narikka, J. (toim.) 2006. Sosiaali- terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanoma.

Niemelä, M. 2010. Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset köyhyyden syistä. Janus 18 (4), 337- 354.

Niemelä, J. & Salminen, K. 2003. Suomalainen sosiaaliturva. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Niemi, P. 2008. Priorisoinnin eettisestä perustasta sosiaalialalla. Teoksessa Niemi, P. & Kotiranta, T. (toim.). Sosiaalialan normatiivinen perusta. Palmenia- sarja 36. Helsinki: Palmenia Helsinki University Press, 100-145.

Nieminen, H. 2006. Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa Paunonen, M. – Vehviläinen – Julkunen, K. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy, 215 – 221.

Niiranen, V. 2001. Sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttaminen - sosiaalipoliittinen näkökulma. Muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveystjärjestöjen yhteistyöyhdistys; Kuopio: Kuopion yliopisto.

Niiranen, V. 2002. Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa Juhila, K., Forsberg, H. ja Roivainen, I. (toim.) Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 63-80.

Niskala, A. 2008. Salatusta suhteesta kahden kimppaan: analyysi sosiaalityön prosessin rakentumisesta. Acta Iniversitatis Lapponiensis 150. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Nummela, T. 2005. Nuorallatanssi: sosiaaliasiamiehet tuottamassa oikeushyvyä. Kuopion yliopisto, Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Nylander, O. 2008. KASTE:n paikka – arvio sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelman merkityksestä. *Yhteiskuntapolitiikka* 73(6), 438-445.

Aikuissosiaalityö muutoksessa?

Ojanen, T. 2002. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Euroopan Unionissa. Teoksessa Haapea A.(toim.). *Ihmisoikeudet 2000-luvulla: sopimuksia ja asiakirjoja*. Helsinki: Edita, 890-897.

Ollila, S. 2009. Tuottavuus muutoksessa – sosiaalityö osaamisen johtamisen näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2, 176-187.

Pahlman, I. 2003. Potilaan itsemääräämisoikeus. Helsinki: Edita.

Pahlman, I.(toim.) 2007. *Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Edilex libri. Helsinki:Edita.

Pajukoski, M. 2006. Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. *Edilex academica*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Pajukoski, M. 2009. Asiakkaan asema ja oikeudet sekä rekisterinpito. Teoksessa *Sosiaalipalvelujen ja –etuuksien lainsäädäntö*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Palola, E. 2005. Eurooppalainen hyvinvointipolitiikka – avoin koordinaatiomenetelmä. Teoksessa *Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 26 -38.

Parkkila, R. 2004. Sosiaalihuollon asiakas, sosiaaliasiamies ja luottamus: asiakaiden näkemysten tarkastelua. Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityönlaitos.

Parpo, A. – Moisio, P. 2006. Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992-2003. *Yhteiskuntapolitiikka* 2, 121-133.

Parpo, A. 2006. Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus. *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (1), 41-58.

Patton, M. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Second edition. London: Sage.

Payne, M. 1977. *Modern social Theory*. London: Macmillan Press.

Petrelus, P. 2003. Sosiaalityöntekijänaiset maskuliinisissa julkisuuksissa – sukupuolinäkökulmia ”hiljaisuuden kulttuuriin”. *Janus* 11 (1), 4-22.

Pohjola, A. 1993. Asiakas sosiaalityön määrittäjänä. Teoksessa Granfelt, R., Jokiranta, H., Karvinen, S., Matthies, A-L. & Pohjola, A. (toim.) *Monisärmäinen sosiaalityö*. Sosiaaliturvan kirjallisuus sarja sosiaalityö 1. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 55-95.

Pohjola, A. 1994. Elämän valttikortit?: nuoren aikuisen elämänkulku toimeentulotukea vaativien tilanteiden varjossa. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Pohjola, A. 1998. Asiakkuuden ja ammattityön suhde. Teoksessa Pohjola, A. & Hokkanen, L. (toim.) Projektit paikallisena jatkuvuutena. Hyvinvointipalveluprojekti. Osaraportti 7. Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja 56. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 185-198.

Pohjola, A. 2002. Pahan säikeitä auttamistyössä. Teoksessa Laitinen, M. & Hurtig, J. (toim.) Pahan kosketus: ihmisyyden ja auttamistyön varjojen jäljillä. Jyväskylä: PS-kustannus, 42-62.

Pohjola, A. 2010. Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Laitinen, M. & Pohjola, A. Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Helsinki Caudeamus University Press, 19-74.

Posio, S. 2003. Sosiaaliasiamies. Kunnallistieteellien aikakauskirja 2, 87-99.

Posio, S. 2008. Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 283, Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Polit, D.F. & Hunger, B.P. 1995. Nursing research. Principles and Methods. Philadelphia: J.B. Lippincott Company.

Potilaan aseman vahvistaminen 2002. Terveystieteiden tutkimuskeskus, Etelä-Suomen alueellinen yhteistyöryhmä, Potilaan aseman vahvistaminen-työryhmä, työryhmäraportti, Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 51. Hämeenlinna Etelä-Suomen lääninhallitus.

Päihdepalvelujen laatusuosituksien 2002. Sosiaali- ja terveysministeriö oppaita 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Pötsönen, R. & Välimaa, R. (toim.). 1998. Ryhmähaastattelu laadullisen terveystutkimuksen menetelmänä. Jyväskylän yliopisto, terveystieteen laitoksen julkaisusarja 9. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Rajavaara, M. 1992. Tavallisesta perheestä tapaukseksi: sosiaalitoimiston asiakastyö arvioinnin kohteena. Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Oppimateriaaleja 16. Lahti: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009: raportti II. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus raportteja 14. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Ranta-Tyrkkö, S. 2005. Kotoperäisyys ja paikallisuus suomalaisessa sosiaalityössä? Roivainen, I., Korpinen, J., Ritala-Koskinen, A., Sundman, T. (toim.) Tutkiva sosiaalityö, Kunnallisen sosiaalityön muuttuva paikka 2000-luvun Suomessa. Talentia-lehti/ Sosiaalityöntutkimuksenseura 2005, 16-17. <http://www.sosiaalityontutkimuksenseura.fi/Tutkiva%20sosiaalityo%202005.PDF>. Luettu 14.9.2008.

- Rantala, K. & Sulkunen, P. 2006. Esipuhe. Teoksessa Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 7- 14.
- Rantasalmi, S. 2005. Aikuissosiaalityön suunnitelmallisuus- kehittämisen suuntaviivoja. Pro gradu. Helsingin yliopisto: Valtiotieteellinen tiedekunta, yhteiskuntapolitiikan laitos.
- Raunio, K. 2000. Sosiaalityö murroksessa. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, K. 2004. Olennainen sosiaalityössä. Tampere: Tammer-Paino.
- Raunio, K. 2006. Syrjäytyminen: sosiaalityötä kiinnostavia näkökulmia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Rawls, J. 1971. Theory of Justice. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Reichert, E. 2003. Social Work and human rights: a foundation for policy and practice. New York: Columbia University Press.
- Roivainen, I. 2008. Yhteisölähtöisen otteen paikkaa aikuissosiaalityössä. Teoksessa Jokinen, A. & Juhila, K.(toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino.
- Rose, S. 2003. Sosiaalityön missio. Teoksessa Laitinen, M. & Pohjola, A. (toim.). Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Rostila, I. 1988. Subjektina sosiaalitoimistossa?: asiakassuhteen analysointia toimeentulotuki-, PAV- ja lastensuojeluasiakkaiden kokemusten avulla. Sosiaalihallituksen julkaisu 7. Helsinki: Sosiaalihallitus.
- Rostila, I. 1990. Tunnettyö sosiaalitoimistossa. Sosiologia 27, 257-266.
- Rostila, I. 2001. Tavoitelähtöinen sosiaalityö. Voimavarakeskeisen ongelmanratkaisun perusteet. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Ruotsalainen, P. 2000. Asiakaslähtöinen palveluketju ja tietoteknologia. Teoksessa Nouko-Juvonen S., Ruotsalainen P. & Kiikkala I. (toim.) Hyvinvointivaltion palveluketjut. Helsinki: Tammi.
- Räty, T. 2009. Kela-siirto häivyttäisi sosiaalityön toimeentulotuen myöntämisestä. Sosiaaliturva 1,6-7.
- Saari, J. 2005. Köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari J. (toim.) Köyhyyspolitiikka: johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 7-27.
- Saarenen, E. 2006a. Jos minulta kysytään. Sosiaaliturva 19, 14-15.
- Saarenen, E. 2006b. Ihmisiä eikä palvelun käyttäjiä. Sosiaaliturva 19, 16-17.

Salin, M. 2007. Täystyöllisyyden velvoittavuudesta uudistumisen diskurssiin. EU:n työpoliittisten dokumenttien retoriikan muutos 1974-2002. Janus 15 (1), 35-48.

Salonen, T. 1998. ”Klient”. Teoksessa Denvall V. & Jakobsen T. (toim.) Vardagsbegrepp i socialt arbete. Stockholm: Nortedts, 45-56.

Sarvimäki, P. Siltaniemi A. (toim.) 2007. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuositus. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisuja 14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Satka, M. – Karvinen-Niirikoski, S. – Nylund, M. 2005. Mitä sosiaalityön käytäntötutkimus on? Teoksessa Satka, M., Karvinen-Niirikoski, S., Nylund, M., Hoikkala, S. Sosiaalityön käytäntötutkimus. Helsingin yliopiston Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia oppimateriaaleja 128. Helsinki: Koulutus- ja kehittämiskeskus: Palmenia-kustannus.

Saurama, E. Julkunen, I. 2009. Lähestymistapana käytäntötutkimus. Teoksessa Mäntysaari M., Pohjola A. ja Pösö T. (toim.) Sosiaalityö ja teoria. Jyväskylä: PS-kustannus, 293-314.

Shardlow, S.M. 2002. Values, Ethics and Social Work. Teoksessa Adams, R, Dominelli, and Payne M. (edited). Social Work: Themes, issues and critical debates, Basingstoke: Palgrave on accociation with The Open University, 30-40.

Siiki, A-M. 2008. Myllypuron ruokajono – esimerkki hyvinvointiköyhyydestä. Teoksessa Hänninen S., Karjalainen J., Lehtelä, K-M., Silvasti, T. (toim.) Toisten pankki: ruoka-apu hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Stakes, 127-161.

Silverman, D. 2000. Doing Qualitative Research A Practical Handbook, London: SAGE Publications.

Sipilä, J. 1989. Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Tammi.

Sipilä, T., Kankkunen P., Suominen, T., Holma T. 2007. Fokusryhmähaastattelu aineistonkeruumenetelmänä hoitotieteellisessä tutkimuksessa: esimerkkinä tutkimus ITE-itsearviointimenetelmän käytöstä johtamisen työvälineenä. Hoitotiede 6, 305-313.

SopS 44/1991 Asetus Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaansaattamisesta sekä peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta.

SopS 80/2002 Asetus Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaansaattamisesta ja uudistetun Euroopan sosiaalisen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta annetun lain voimaantulosta.

Sosiaalialan ammattilaisten eettiset ohjeet. 2005. Sosiaalialan ammattijärjestö Talentia Ry. Ammattieettinen lautakunta. Helsinki: Talentia.

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 17. (pdf julkaisu).

Sosiaalibarometri 2007. Eronen A., Londén P., Siltaniemi A., Särkelä R. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Sosiaalibarometri 2008. Eronen A., Londén P., Siltaniemi A., Särkelä R. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Sosiaalibarometri 2009. Eronen A., Londén P., Perälä A., Siltaniemi A., Särkelä R. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2010. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 19. (pdf julkaisu).

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008 KASTE 2008-2011, Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisuja 6. Helsinki: Yliopistopaino.

Sosiaaliturvan suunta 2003. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisuja 6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaalityön käsikirja 2007. Kananoja A.- Lähteinen M.- Marjamäki P.- Laiho K.- Sarvimäki P.- Karjalainen P. –Seppänen M. Jyväskylä: Gummerus.

Sosiaalityön käsikirja 2010. Kananoja A., Lähteinen, M. ja Marjamäki P. (toim.) Helsinki: Tietosanoma.

SSR. 2006. Akademiker förbundet. Etik i socialt arbete. Etisk kod för socialarbete. <http://www.akademssr.se/Etik%20i%20socialt%20arbete%202010%20100204.pdf>. Luettu 10.9.2010.

STM (Sosiaali- ja terveysministeriö) 2007. Toimeentulotuki: opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (Sosiaali- ja terveysministeriö.) 1994. Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Suikkanen, A. 2003. Sosiaalipolitiikan yksilölähtöinen tulikintatapa?. Teoksessa Laitinen M. & Pohjola A. (toim.) Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Jyväskylä: PS-kustannus, 35-58.

Suomen hallitusmuoto 969/1995.
Suomen perustuslaki 731/1999.

Suominen, S. & Tuominen, M. 2007. Palveluohjaus: portti itsenäiseen elämään. Helsinki: Profami.

Suoninen, L. 1994. Toimeentulotuen myöntämistä tiukentaneista sosiaalitoimistoista heti tieto oikeusasiamiehelle. *Sosiaaliturva* 6,4-7.

Särkelä, A. 2001. Välttämisen ammattin: näkökulmia sosiaaliseen auttamistyöhön. Tampere: Vastapaino.

Södergård, H. 1998. Sosiaali- ja terveysala käännekohdassa: yksityisen ja kolmannen sektorin perusanalyysi ja kehittämisen suuntaviivat. Helsinki: Taloustieto.

Tanninen, T. & Julkinen, I. 1993. Elämää säästöliekillä: tutkimus toimeentulotuen pitkäaikaisista asiakkaista Pohjoismaiden pääkaupungeissa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus tutkimuksia 32. Helsinki: Stakes.

Thompson, N. 2002. Social Work with Adults. Teoksessa Adams, R., Dominelli, L. & Payne, M. (toim.) *Social Work: themes, issues and critical debates*. New York: Palgrave, 287-307.

Tietoa, tukea, toivoa 2001. Selvitys sosiaalityön tilasta Etelä-Suomen läänissä, Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 2001. Helsinki: Etelä-Suomen lääninhallitus.

Toikko, T. 2006. Asiakkaiden osallistuminen ja palvelujen kehittämiseen. Työpoliittinen Aikakauskirja 3, 13-22.

Toimeentulotuki 2006. Tilastotiedote 5/2008. Suomen virallinen tilasto, sosiaaliturva 2008, Stakes.

Toivanen, M. 2006. Sähköisen asiointipalvelun järjestäminen kunnissa. Kunnallisteollinen aikakauskirja 2, 176-179.

Tolvanen, A. 2004. Toimeentulotuen soveltamisohjeet – Ohjeiden käytännöt kohtelun tasa-arvon näkökulmasta. Pro gradu-tutkielma, Sosiaalityö ja sosiaalipedagogiikan laitos, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Kuopion yliopisto.

Tritter, J. 2009. Vallankumous vai hidas muutos – Miten ymmärtää kansalaisten ja potilaiden osallistumista ?. Teoksessa Koivusalo M., Ollila E. & Alanko A. (toim.). *Kansalaisesta kuluttajaksi: markkinat ja muutos terveydenhuollossa*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 210-226.

Tritter, J. 2010. Globalisation, market and healthcare policy: redrawing the patient as consumer. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Tuomi, J., Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuori, K. 1999. Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Scheinin, M., Tuori, K., Viljanen, V-P. *Perusoikeudet*. Werner Söderström lakitieto, 593-629.

Tuori, K. 2004. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOY lakitieto.

Tuusa, M. 2005. Kohti kuntouttavaa sosiaalityötä: aktivointi ja työllistymisen tukeminen sosiaalityön ammattikäytännönä kunnissa. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 74, Helsinki: Kuntoutussäätiö.

Tällä lailla sosiaaliturvaa: sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja –takeista. 2006. Hyvinvointivaltion rajat –hanke. Helsinki: Stakes.

Työ- ja elinkeinotoimisto. 2010. Karenssi. Saatavilla [www-muodossa: \[http://www.mol.fi/mol/fi/00_tyonhakijat/07_tyottomyysturva/01_edellytykset/01karenssi/index.jsp\]\(http://www.mol.fi/mol/fi/00_tyonhakijat/07_tyottomyysturva/01_edellytykset/01karenssi/index.jsp\)](http://www.mol.fi/mol/fi/00_tyonhakijat/07_tyottomyysturva/01_edellytykset/01karenssi/index.jsp). Luettu 15.5.2010.

Vanhala, A. 2005. Paikka ja asiakkuus: etnografia naisten Asuntolasta. Acta Universitatis Tamperensis 1075. Tampere: Tampere University Press.

Valokivi, H. 2008. Kansalainen asiakkaana: tutkimus vanhuksien ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Acta Universitatis Tamperensis 1286. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vehviläinen-Julkunen, K. & Paunonen, M. 2006. Kvantitatiivisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa Paunonen, M. & Vehviläinen-Julkunen, K. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy, 206-214.

Viljanen, V-P. 1996. Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6, 788-815.

Virjo, I. (2000). Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. Janus 8, 28-44.

VM 2010. Valtionvarainministeriön ehdotus vuoden 2011 talousarvioksi. Saatavilla [www-muodossa: \[http://www.budjetti.vm.fi/indox/tae/2011vm_2011html\]\(http://www.budjetti.vm.fi/indox/tae/2011vm_2011html\)](http://www.budjetti.vm.fi/indox/tae/2011vm_2011html). (Luettu 15.8.2010)

VNK (Valtioneuvoston kanslia).1996. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Väisänen, R. & Hämäläinen, J. 2008a. Aikuissosiaalityön ajankohtaisuus ja yleinen luonne. Teoksessa Väisänen, R. & Hämäläinen, J. (toim.). Aikuissosiaalityö kunnan palvelujärjestelmässä: tutkimus aikuissosiaalityön yleisestä luonteesta, tiedosta ja toiminnasta. Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus julkaisuja 6, Lappeenranta: Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 9-45.

Väisänen, R. & Hämäläinen, J. 2008b. Aikuissosiaalityö kuntien sosiaalitoimistoissa. Teoksessa Väisänen, R. & Hämäläinen, J. (toim.). Aikuissosiaalityö kunnan palvelujärjestelmässä: tutkimus aikuissosiaalityön yleisestä luonteesta, tiedosta ja toiminnasta, Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus julkaisuja 6, Lappeenranta: Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 90-135.

Väisänen, R. & Varis, S. & Ylä-Outinen, T. & Toivola, S. & Korhonen, K. 2005. Suunta puntarissa: näkökulmia Lappeenrannan hyvinvoinnin tilaan. Lappeenrannan kaupunki sosiaali- ja terveysvirasto julkaisuja 1. Lappeenranta: Lappeenrannan kaupunki.

Välimaa, O. 2008. Kunnallisen aikuissosiaalityön rajat ja ammattietiikka pitkäaikaistyöttömien kohtaamisessa. Teoksessa Jokinen, A. ja Juhila, K. (toim.). Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 175-195.

Walls, G. 1992. Rationalitet och språkspel i socialt arbete. Floda: Zenon Förlag.

Ylikylä-Leiva, H. 2003. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeudellisesta asemasta: selvitys asiakkaiden kohtaamista oikeudellisista ongelmista ensiasteen päätöksenteossa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry: Edita.

Ylinen, S. 2008. Eettiset ongelmat gerontologisen sosiaalityön ”välitiloissa”. Janus vol.16 (2), 112-126.

SOSIAALIASIAMIESTEN HAASTATTELURUNKO

1. TAUSTATIEDOT
 - Koulutus
 - Lisäkoulutus
 - Päätoiminen/sivutoiminen
 - Työssäolo aika
 - Toimialueen laajuus
2. SOSIAALIASIAMIEHEN TEHTÄVÄT
 - Tehtävät lain mukaan, mihin painottuu
 - Asiakkaiden yhteydenotot
 - toimeentulotuki
 - lastensuojelu
 - päivähoito
 - kotipalvelu
 - vanhusten palvelut
 - eläkkeet
 - muut yhteydenotot
3. YHTEYDEN OTTAMINEN
 - Miten käytännössä
 - Mitkä asiat painottuvat
 - etuudet
 - palvelut
 - kohtelu
 - Ovatko yhteydenotot lisääntyneet/ vähentyneet
4. ASIAKKAAN SOSIAALISTEN OIEKUSSIEN TOTEUTUMINEN
 - Miten toteutuvat /miten näkyy
 - Mitkä eivät toteudu/miten näkyy
 - Jos ei toteudu/syyt
 - Missä on selviä aukkoja
5. SOSIAALIASIAMIEHEN OMA ROOLI
 - Suhteesi palvelujärjestelmään
 - Suhteesi asiakkaaseen
 - Miten kuvaisit itseäsi suhteessa asiakkaaseen ja palvelujärjestelmään
6. MUUTA

SOSIAALITYÖNTEKIJÖIDEN HAASTATTELURUNKO

ASIAKKUUS JA ASIAKKAAN KOHTAAMINEN

Miten asiakkuus yleensä syntyy?
 Miten asiakkaat ottavat yhteyttä ?
 Keneen (työntekijä) he ottavat yhteyttä
 Mikä oli tulon syy?
 Miten nopeasti asiakkaat saavat ajan?
 Tapaatko asiakasta ennalta sovittuna ajankohtana?
 Miten pitkälle ajalle tiedät aikavaraukset?
 Ehditkö paneutua asiakkaan tilanteeseen ennen hänen tuloaan?
 Paljonko asiakkaalle on varattu aikaa?
 Voitko käyttää hänelle kokonaan hänelle varatun ajan?
 Onko asiakkaalle aikaa riittävästi?
 Käytätkö paljon aikaa asiakkaan kuunteluun?
 Kertooko asiakas myös omaan elämäntilanteeseen liittyviä muita asioita?
 Riittääkö varattu aika asiakkaalle?
 Tapaatko asiakasta myös muut työntekijät/ketkä?

OIKEUS ETUUKSIIN JA PALVELUN JATKUVUUS

Saako asiakas tiedon ja avun yhdestä paikasta?
 Tietääkö asiakas ja selvitetäänkö asiakkaalle, mihin hänellä on oikeus?
 Kerrotko myös muista vaihtoehtoista, jos niitä on?
 Onko henkilökuntaa riittävästi?
 Onko pätevää henkilökuntaa?
 Saako asiakas kirjallisen päätöksen?
 Saako valitusosoituksen?
 Suunnitteletko asiakkaan kanssa hänen tulevaisuuttaan?
 Miten pitkään asiakkuus kestää?
 Laaditaanko ja missä tilanteissa laaditaan palvelusuunnitelmia?

PERIAATTEET

Vaikuttaako asiakkaan saaman tuen/avun saantiin muut kuin lainsäädännölliset ohjeet?
 esim. kunnan ovat linjaukset ?
 Miten nopeasti asiakas saa käytännössä anomansa tuen?
 Saako asiakas yleensä anomansa palvelun?
 Saako asiakas vaikuttaa oman päätöksensä sisältöön?
 Ovatko työntekijälle kaikki asiakkaat samanarvoisia?
 Miten käsittelet kielteisen päätöksen asiakkaan kanssa?
 Miten asiakkaan saama apu/tuki vaikuttaa hänen elämäänsä?
 Saatko ja pyydätkö asiakkaalta palautetta?

INFORMOINTIKIRJE SOSIAALIVIRASTOON

18.1.2007

Hyvä aikuissosiaalityön asiakas ja sosiaaliviraston henkilökunta

Teen Kuopion yliopistoon väitöskirjatutkimusta sosiaalityön asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Tutkimusta vasten olen haastatellut aikaisemmin sosiaaliasiamiehiä, sosiaalityöntekijöitä ja nyt haastattelen myös asiakkaita itseään. Kiinnostukseni kohteena ovat aikuissosiaalityön asiakkaan kokemukset saamastaan avusta ja tuesta sekä asiakkaana olemisesta.

Työni kannalta on erittäin tärkeää saada sosiaalityön asiakkaiden ääni kuuluville. Sen vuoksi haluan kysyä asiakkailta heidän kokemuksiaan. Haastattelut on tarkoitus suorittaa alkuvuodesta tammikuun lopussa ja viimeistään helmikuun lopussa.

Haastattelut tehdään N:n sosiaalivirastossa ja yksi haastattelu vie aikaa korkeintaan tunnin. Käsittelen haastatteluaineiston ehdottoman luottamuksellisesti eikä tutkimuksessa tule näkyviin yksittäisen asiakkaan tietoja.

Toivon myönteistä suhtautumistanne haastatteluun sekä oleskeluuni sosiaaliviraston tiloissa. Vastaan mielelläni kaikkiin kysymyksiin.

Tuija Nummela
yliopettaja, Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulu
puh. xxxx
yhteystiedot xxx

INFORMOINTIKIRJE ASIAKKAILLE

18.1.2007

Hyvä aikuissosiaalityön asiakas!

Teen Kuopion yliopistoon väitöskirjatutkimusta sosiaalityön asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Tutkimusta vasten olen haastatellut sosiaaliasiamiehiä, sosiaalityöntekijöitä ja nyt haluaisin haastatella myös Teitä aikuissosiaalityön asiakkaita. Tutkimukseni kohdistuu aikuissosiaalityön asiakkaiden kokemuksiin saamastaan avusta ja tuesta sekä asiakkaana olemisesta.

Työni kannalta on erittäin tärkeää saada aikuissosiaalisosiaalityön asiakkaiden ääni kuuluville. Sen vuoksi haluan kysyä Teidän kokemuksia asiakkuudesta. Haastattelut on tarkoitus suorittaa alkuvuodesta 2007.

Haastattelut tehdään X:n sosiaalivirastossa ja yksi haastattelu vie aikaa korkeintaan tunnin. Käsittelen haastatteluaineiston ehdottoman luottamuksellisesti eikä tutkimuksessa tule näkyviin yksittäisen asiakkaan tietoja.

Toivon myönteistä suhtautumistanne haastatteluun. Vastaan mielelläni kaikkiin kysymyksiin.

Tuija Nummela
yliopettaja, Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulu
puh. xxxxxx
yhteystiedot xxx

AIKUISSOSIAALITYÖN ASIAKKAIDEN HAASTATTELURUNKO

ASIAKKUUS JA KOHTELU ASIAKKAANA

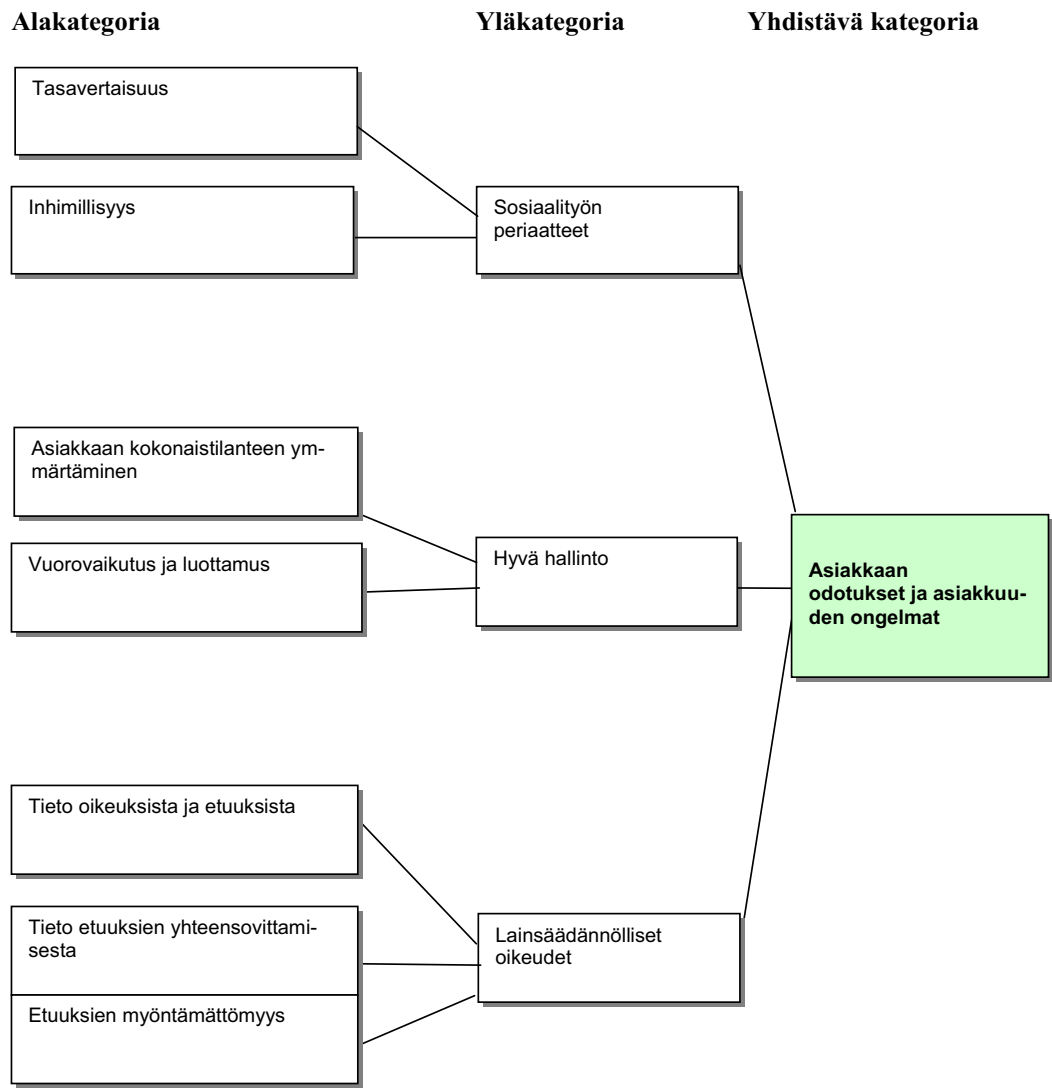
- Missä elämäntilanteessa otat yhteyttä työntekijään
- Miten yhteydenotto tapahtuu
- Miten nopeasti pääset työntekijän luo ja kenen
- Miten työntekijä ottaa sinut vastaa, onko sinulla sovittu aika
- Miten kauan työntekijällä on sinulle aikaa
- Oletko itse valmistautunut tapaamiseen
- Onko sinulla mukana kuitteja tai muita asiakirjoja
- Koetko, että työntekijä kuuntelee sinua
- Miten itse suhtaudut työntekijään
- Saatko työntekijään tarvittaessa yhteyttä muuna aikana

OIKEUS ETUUKSIIN

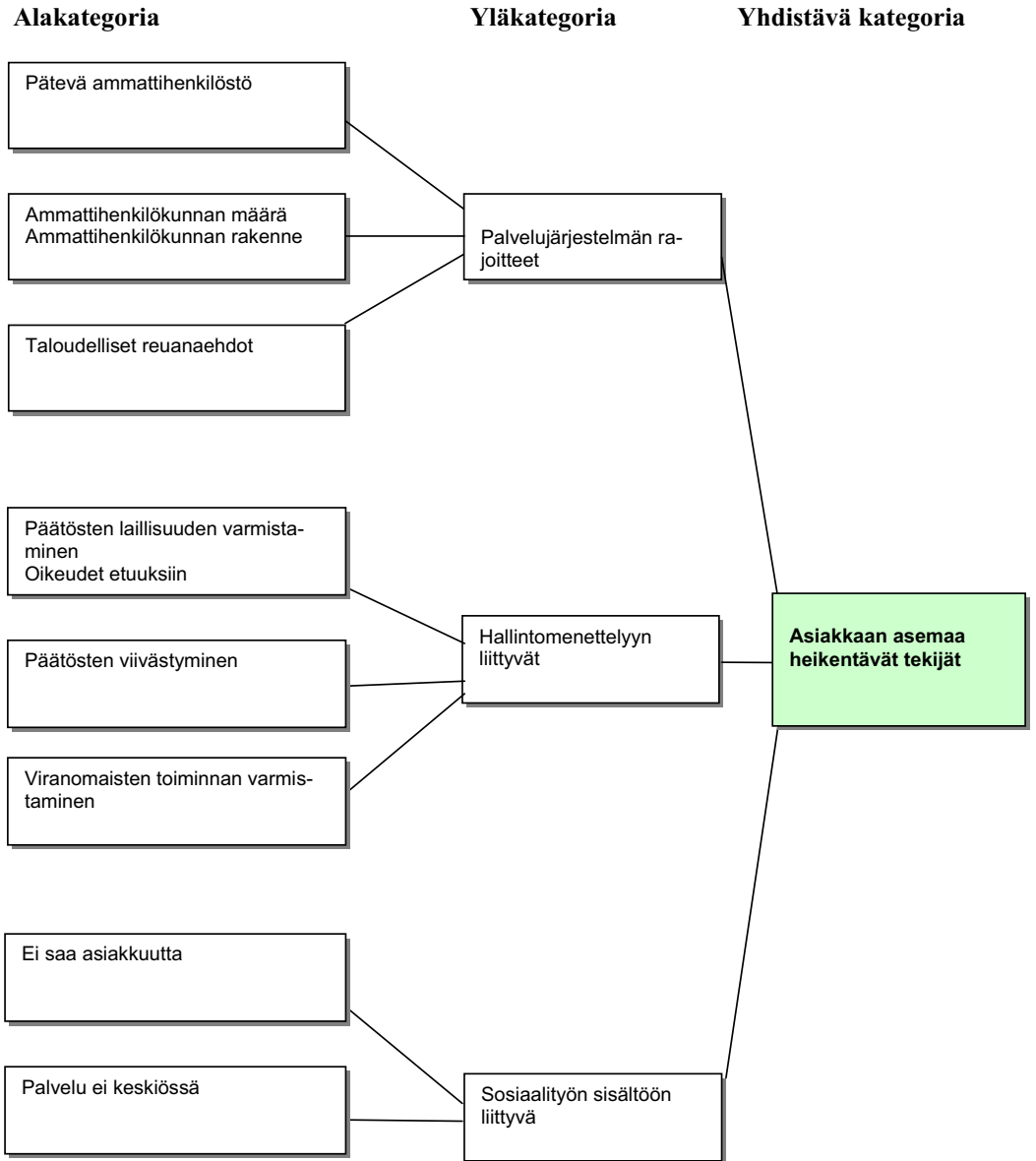
- Saatko hakemaasi etuutta tai muuta tukea
- Kirjattaanko kaikki antamasi tiedot
- Esititkö muita asiaan liittyviä asioita, huomioitiinko ne
- Käytetäänkö tilanteessasi harkintaa
- Saatko kirjallisen päätöksen
- Kerrotaanko sinulle oikeuksistasi
- Saatko valitusosoituksen ja ymmärrätkö sen merkityksen
- Tiedätkö etukäteen, mikä on saamasi taloudellinen tuki
- Voitko esittää muita toiveita avun tai tuen suhteen, huomioidaanko ne

PERIAATTEET

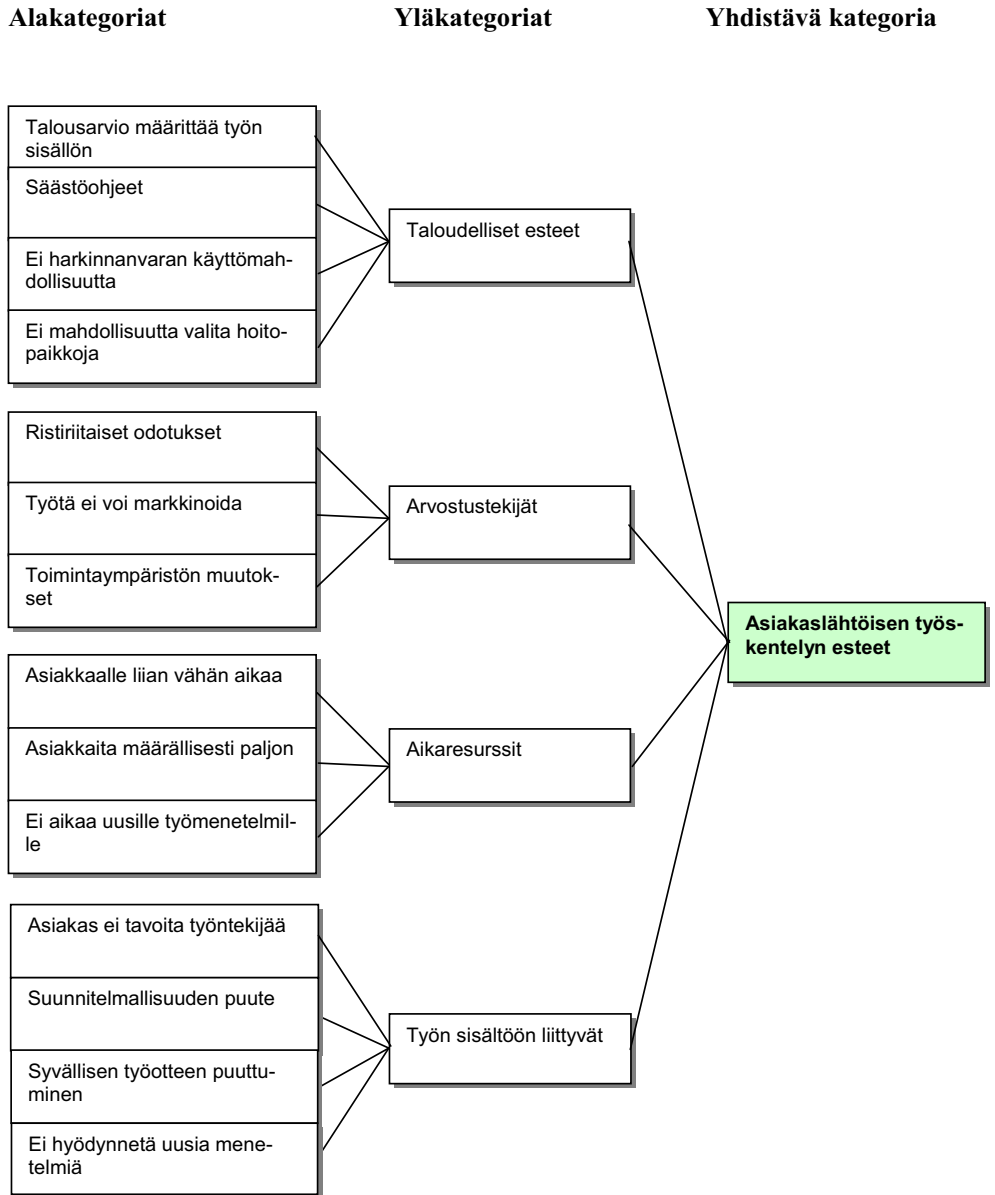
- Mitä saatu apu merkitsee sinun omassa elämäntilanteessa
- Saatko apua omaan elämäntilanteeseen
- Uskotko, että sinua kohdellaan samalla tavalla kuin muita samassa tilanteessa olevia
- Koetko, että pystyt vaikuttamaan itseäsi kokeviin päätöksiin
- Onko helppo ottaa yhteyttä sosiaalitoimistoon (esim. muu palvelu)



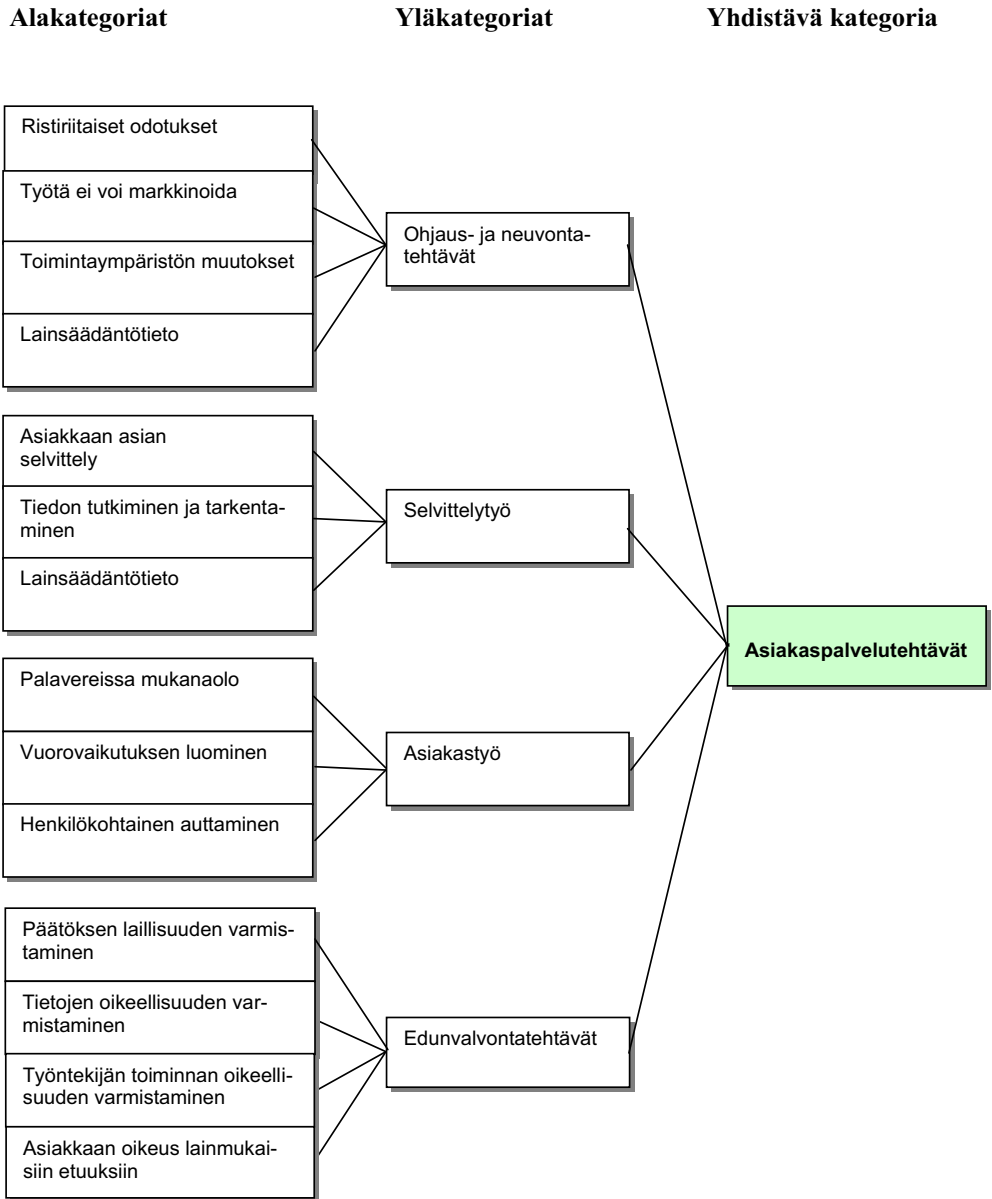
Kuvio. Aikuissosiaalityön asiakkaan odotukset ja asiakkuuden ongelmat : ala- , ylä- ja yhdistävä kategoria



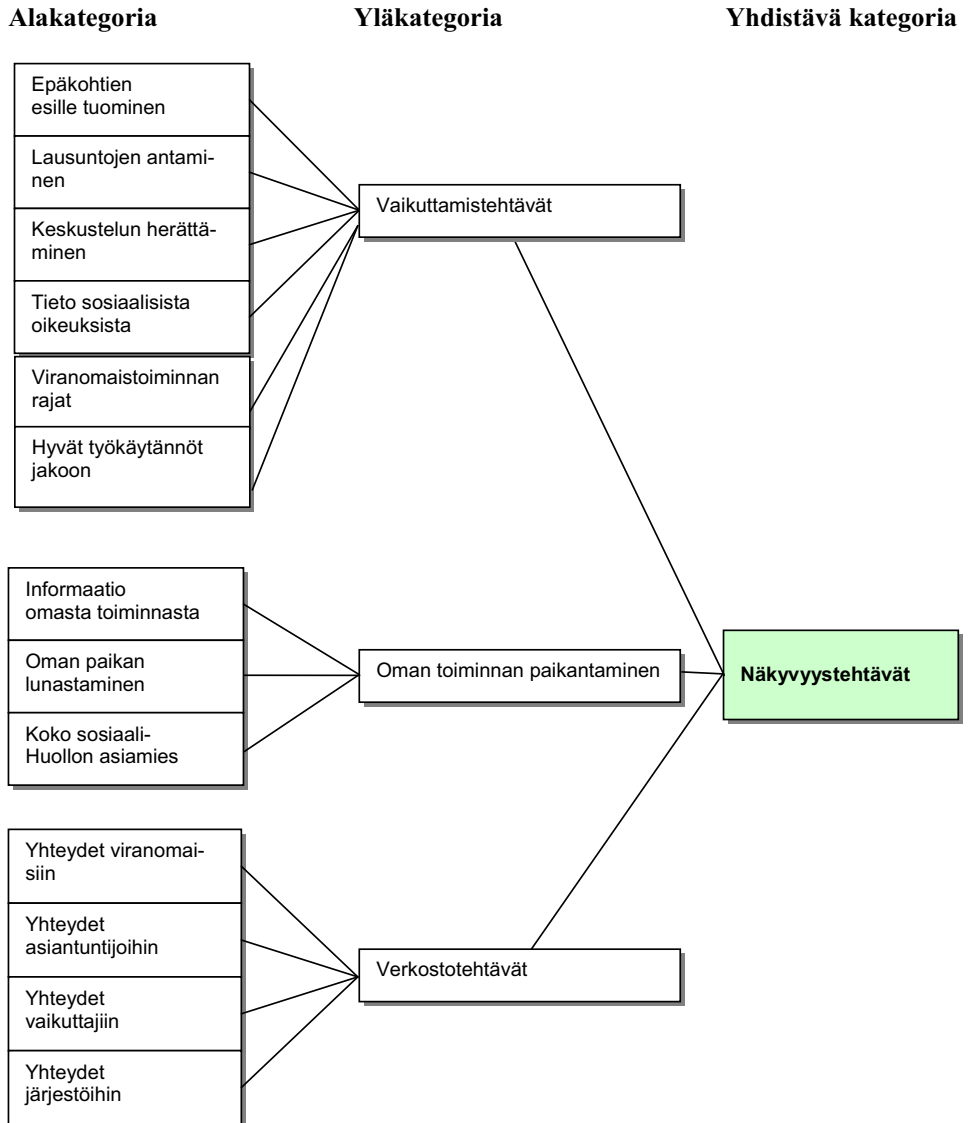
Kuvio. Asiakkaan asemaa heikentävät tekijät (sosiaaliasiamiehet): ala-, ylä – ja yhdistävä kategoria



Kuvio. Asiakslähtöisen työskentelyn esteet (sosiaalityöntekijät): ala-, ylä- ja yhdistävä kategoria



Kuvio. Sosiaaliasiamiehen asiakaspalvelutehtävät: ala-, ylä- ja yhdistävä kategoria



Kuvio. Sosiaaliasiamiehen näkyvyystehtävät: ala-, ja ylä- ja yhdistävä kategoria

TUIJA NUMMELA
*Asiakkaan asema ja
oikeuksien toteutuminen
aikuissosiaalityössä*

Aikuissosiaalityön asiakkaan aseman kuvaajina ovat sosiaaliasiamiehet, aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijät ja asiakkaat. Tulosten mukaan asiakasta kohtaavaa ja osallistava asiakkuus toteutuu, kun keskiössä ovat asiakkaan kohtaaminen ja palvelutapahtuma. Asiakas tarvitsee tietoa palveluista ja oikeuksistaan ennen asiakkuutta. Asiakkaan omien ja viranomaisverkostojen huomioimien ja asiakkaan oikeuksien näkyväksi tekeminen ja edistäminen ovat tärkeä osa asiakkuutta.



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

PUBLICATIONS OF THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND
Dissertations in Social Sciences and Business Studies

ISBN 978-952-61-0364-8

ISSN 1798-5749